الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية



د. صلاح الدين فهمي محمود

الفساد الإداري
كمعوق لعمليات التنمية
الاجتماعية والاقتصادية

الدكتور صلاح الدين فهمي محمود

المحتويات

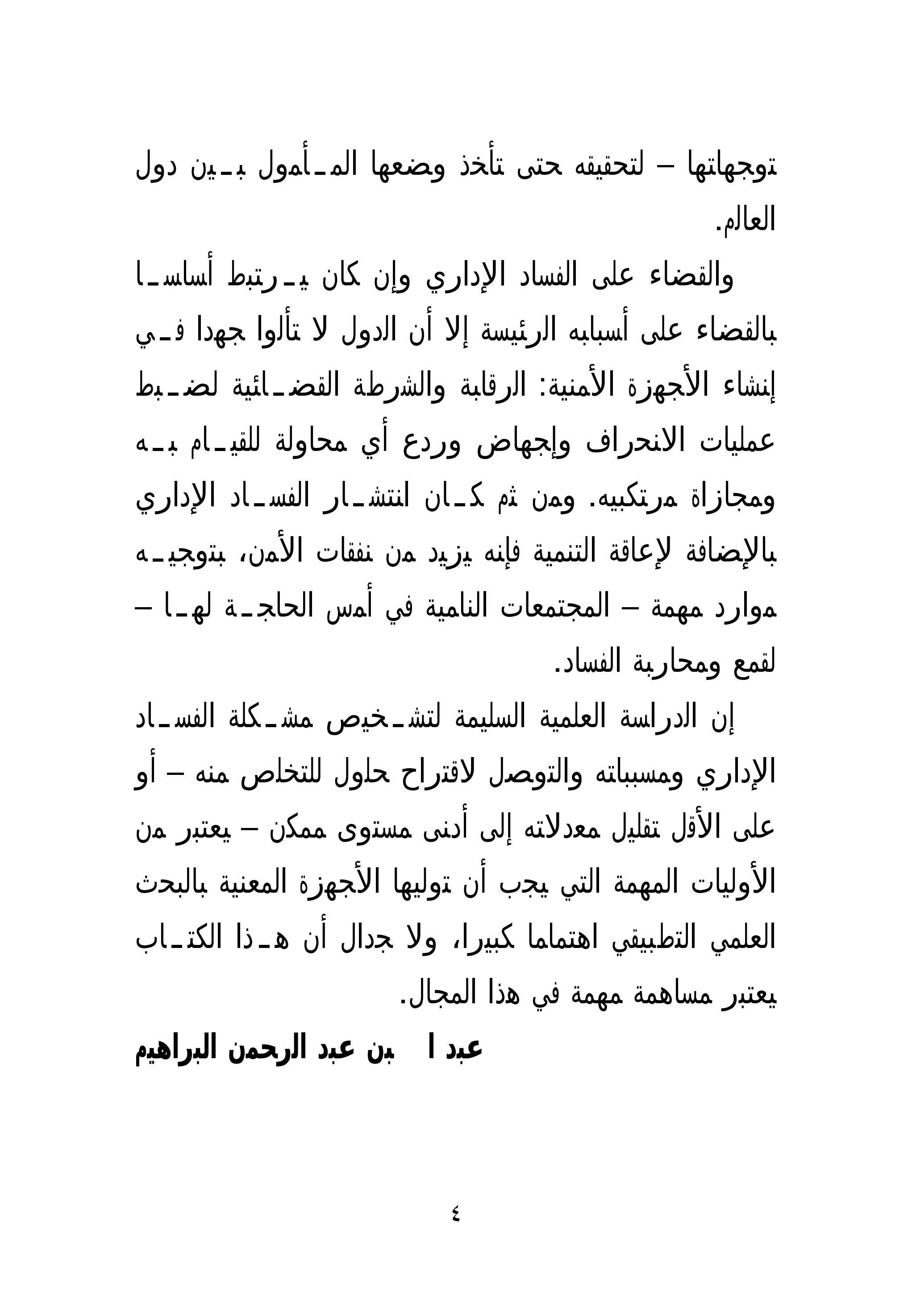
التقديم

تزايد الاهتمام بقضية الفساد الإداري في الآونة الأخيرة، حيث يبدو كأنه أصبح ظاهرة في بعض الدول، لها انعكاساتها السلبية على النشاط الاقتصادي بل وكيان المجتمع ككل.

وإن كان الفساد الإداري موجود في جميع المجتمعـات، إلا أنه أكثر انتشارا في الدول النامية، حيث إن وجوده يرتبط بالمستوى الاقتصادي والاجتماعي للموظف العام، والمستوى الثقافي والوعي العام للمواطن بصفة عامة.

وتزداد وطأة الفساد الإداري في الدول الناميـة، كأحـد المظاهر المصاحبة لعمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما أنه في الوقت نفسه نتاج للتخلف والفسـاد الإداري ممـا يؤدي إلى عدم تحقيق العدالة وتبديد الثروات، ومن ثم اختلال التوازن الاقتصادي والاجتماعي وزيادة التوتر وعدم استقرار الأمن.

وأهمية معالجة الفساد الإداري تنبع من أثره على عمليـة التنمية؛ وهي الهدف الذي تسعى الدول العربية – بمختلـف



توجهاتها – لتحقيقه حتى تأخذ وضعها المأمول بين دول العالم.

والقضاء على الفساد الإداري وإن كان يرتبط أساسا بالقضاء على أسبابه الرئيسة إلا أن الدول لا تألوا جهدا في إنشاء الأجهزة الأمنية: الرقابة والشرطة القضائية لضبط عمليات الانحراف وإجهاض وردع أي محاولة للقيام به ومجازاة مرتكبيه. ومن ثم كان انتشار الفساد الإداري بالإضافة لإعاقة التنمية فإنه يزيد من نفقات الأمن، بتوجيه موارد مهمة – المجتمعات النامية في أمس الحاجة لها – لقمع ومحاربة الفساد.

إن الدراسة العلمية السليمة لتشخيص مشكلة الفساد الإداري ومسبباته والتوصل لاقتراح حلول للتخلص منه – أو على الأقل تقليل معدلاته إلى أدنى مستوى ممكن – يعتبر من الأوليات المهمة التي يجب أن توليها الأجهزة المعنية بالبحث العلمي التطبيقي اهتماما كبيرا، ولا جدال أن هذا الكتاب يعتبر مساهمة مهمة في هذا المجال.

عبد ا   بن عبد الرحمن البراهيم

المقدمة

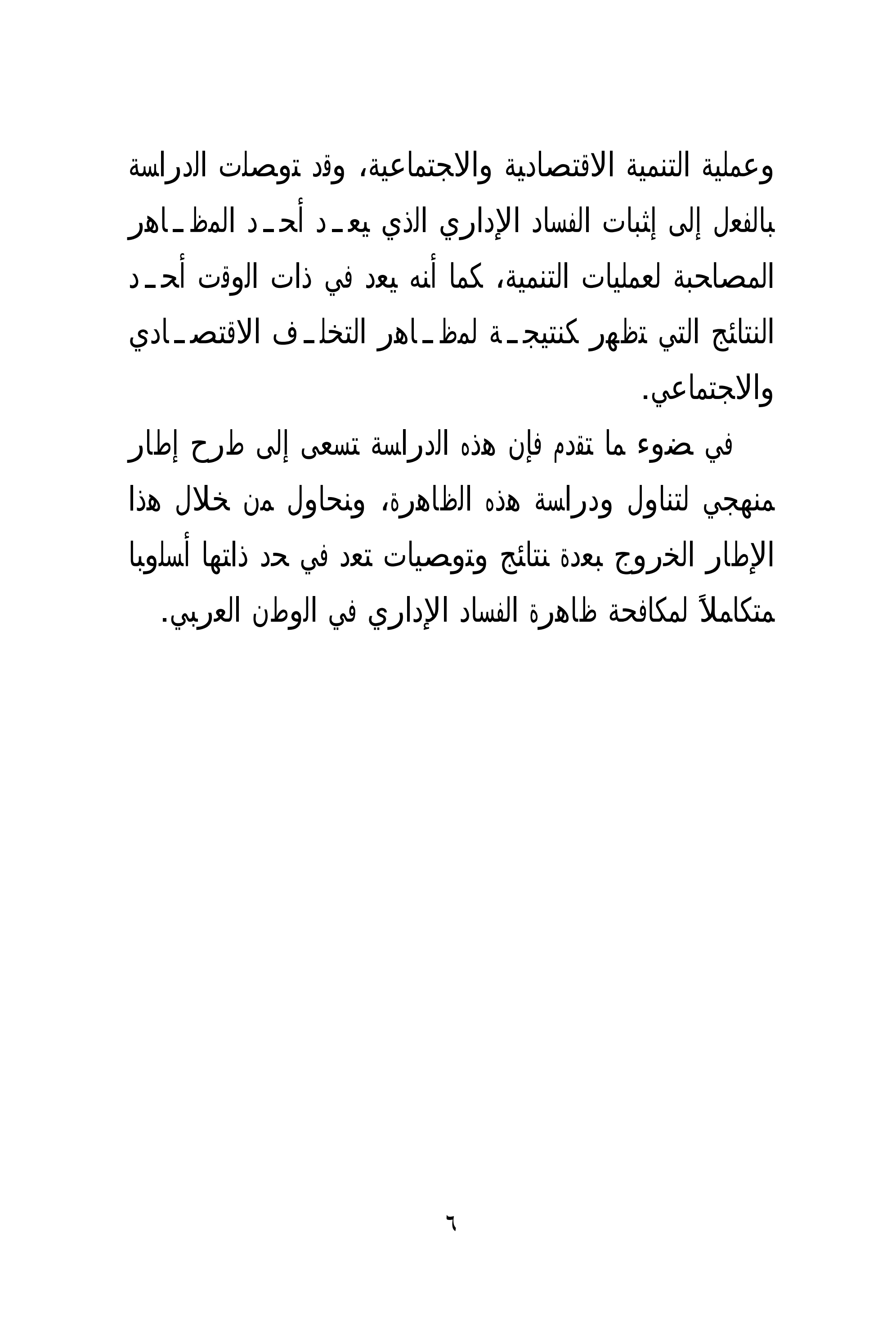
﴿ وَلاَ تُفْسِدُوا فِي الأَرْضِ بَعْدَ إِصْلاَحِهَا ﴾

صدق ا   العظيم

تسعى هذه الدراسة إلى بحث العلاقة بين الفساد الإداري، كظاهرة أضحت من أهم المعضلات التي تواجـه المهتمـين بقضايا التنمية الإدارية والاجتماعيـة والاقتصـادية، وبـين التنمية بشكل عام وذلك على مستوى الوطن العربي.

وتمثل هذه الدراسة أهمية علمية لما لبلدان الوطن العربي من زيادة اهتمام في الآونة الأخيرة برفع معدلات التنمية بها، وذلك بالاستفادة القصوى من كل الموارد المتاحـة والتغلـب على كل ما يعيق عملية الانطـلاق نحـو التنميـة بشـقيها الاقتصادي والاجتماعي ومن أهمها الفسـاد الإداري الـذي أضحى ظاهرة انتشرت في كل أرجاء الوطن العربي.

ولقد انطلقت في إعداد هذه الدراسة من منطلـق الإدراك الكامل بأن هناك علاقة تبادلية بين ظـاهرة الفسـاد الإداري



وعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وقد توصلت الدراسة بالفعل إلى إثبات الفساد الإداري الذي يعـد أحـد المظـاهر المصاحبة لعمليات التنمية، كما أنه يعد في ذات الوقت أحـد النتائج التي تظهر كنتيجـة لمظـاهر التخلـف الاقتصـادي والاجتماعي.

في ضوء ما تقدم فإن هذه الدراسة تسعى إلى طرح إطار منهجي لتناول ودراسة هذه الظاهرة، ونحاول من خلال هذا الإطار الخروج بعدة نتائج وتوصيات تعد في حد ذاتها أسلوبا متكاملاً لمكافحة ظاهرة الفساد الإداري في الوطن العربي.

الجزء الأول

غرض الدراسة والدراسات السابقة

تتجه معظم المدارس الفكرية الحديثة في العلوم الإداريـة والاجتماعية إلى أبراز أهمية دراسة الظـروف الاقتصـادية والاجتماعية التي يعيش فيها الفرد، وذلك كأسـاس لتفسـير ظاهرة الفساد الإداري، بالإضـافة إلـى الظـروف البيئيـة (سياسية، حضاري، ثقافية.. وما إلى ذلك) المحيطة بالمكـان الذي يحدث فيه الفساد ومدى تأثير ذلك سلبا أو إيجابا، سـلبا بانحراف الأشخاص من أجل تحقيق أهداف مشروعة بطرق غير مشروعة واتجاههم نحو كل مظاهر الفساد من رشـوة وسوء في الإدارة واستغلال للنفوذ، واخـتلاس وانخفـاض وتدنٍ في الإنتاجية، وهدر الوقت وتعطيل الأعمال.. وغيـر ذلك، أو إيجابا في وجود مجموعة من الشرفاء الذين يعـدون قدوة ومثالاً طيبا لسلوك الإنسان السوي الذي يسـعى إلـى تحقيق آماله وطموحاته المشروعة بطرق مشروعة – علـى تفشي أو انحسار هذه الظاهرة الخطيرة.

ويتفق هذا الاتجاه في تفسير مظاهر الفساد الإداري على ما ذهب إليه بعض العلماء، من أن للظروف البيئيـة أهميـة كبيرة في التأثير على تهيئة الفرص لانتشار الفساد أو التقليل منه[1]. وهذا ما دعا الباحث إلى تخصيص جزء كبير من هذا البحث للتعرف على تلك الظروف الاقتصـادية والسياسـية والإدارية والاجتماعية التي أسـهمت فـي حـدوث الفسـاد الإداري.

الآن وبعد أن قدمنا لكيفية معالجة الفسـاد الإداري مـن خلال متابعة الظروف البيئية التي ينشأ فيها، نعود فنؤكد بأن دراسة الفساد الإداري ستكون في إطاره أو ظرفـه البيئـي وهذا الإطار في حالتنا هذه هو الوظيفة العامة. وبذلك ينتقـل الاهتمام من دراسة شخصية الموظف العـام إلـى دراسـة المجتمع الذي يعيش فيه والذي يعمل به (الوظيفة العامة) بكل ما يحتويه من تغيـرات ومشـاكل ومتناقضـات اقتصـادية

---

[1] راجع على سبيل المثال:

Herbert, David T. aNd Harries D. Keith: Area Based Policies for Crime Prevention in Applied Geography, vol. ٦.No.٤, oct. ١٩٨٦. pp. ٢٨١ – ٢٩٥.

- Emile Durkheim, The Division of Labor in Society. The Free Press, New York, ١٩٦٨, pp. ٤٩ – ٦٩.

واجتماعية وقانونية وتنظيمية. وهذا يعني ضمنًا أن المجتمع الذي يحدث فيـه الفسـاد الإداري بانعكاسـاته الاقتصـادية والاجتماعية والسياسية هو المسئول الأول إلى حد ما عن كم ونوع الفساد الذي يرتكبه الأفراد.

والفساد الإداري كظاهرة يعد مرضا خطيرا يهدد الكيـان الإداري والاقتصادي والسياسي، فالفساد كظاهرة سـلوكية – تضفي بظلالها على الجوانب الاقتصـادية والاجتماعيـة – تتميز بها وبدرجات متفاوتة جميع المجتمعات فـي العصـر الحديث على اخـتلاف نظمهـا الاقتصـادية والاجتماعيـة والسياسية، فهو يظهر في الدول الناميـة والـدول المتقدمـة اقتصاديا على حد سواء (وإن كانت هذه المجتمعات تختلـف في تحليل مفهوم ومكونات الفساد الإداري، كما تتبـاين فـي وجهات نظرها حول الأسباب والظروف التي تشـجع علـى تفشي تلك الظاهرة)[١]، ويعد أحد العوامل التي تلقي بظلالها بشكل أو بآخر على نتائج عملية التنمية في هذه الدول.

---

[١]) هذا على الرغم من أن البعض يؤكد على أن الفساد الإداري في بلدان العالم الثالث يختلف عنه في البلدان المتقدمة من حيث نوعه واتجاهه وأسباب حدوثه، ويؤكدون على التفاوت الاقتصادي واختلاف نظم القيم والأخلاق وحتى في تلك الحالات التي يبدو فيها أن الفساد الإداري متشابه بين دول العالم النامي والدول المتقدمة، فإن التشابه يرجع إلى تغيرات في

أيضا فإن العديد من البلدان النامية – والدول العربية هـي جزء من هذه الدول[1] – التي حققت معدلات نمو اقتصـادي واجتماعي مرتفعة، ونجحت إلى حد ما في التغلب على كثير من المشكلات التي واجهتها أثناء عملية الانطلاق نحو التنمية لم تستطع أن تحقق نفس النجاح في مجال الحد مـن الفسـاد الإداري، خصوصا أن هذا الفساد كما أشرنا من قبـل ينبـع أساسا من الوظيفة العامة مازلت مليئة بالثغرات التي تسـمح لكل ضعاف الأنفس من المرور من هذه الثغـرات بعمـد أو

درجة التحديث على النمط الغربي والتغيرات في نوع وشكل الحياة اليومية والتي نبعت أصلاً من الغرب المتقدم صناعيًا وانتقل إلى البلدان النامية راجع: Davidson, R.N., Crime and Development, Croom Helm, LTD., ٢ – ١٠ st., John's Road, London Sw II, ١٩٨١.

(١) الغريب في بعض البلدان العربية هو رفضها التام الإعلان عن وجود بعض الظواهر التي تعتبر والي حد كبير ظواهر طبيعية ونتاجًا عاديًا لأي عمليات تحديث وتنمية، بل يتعدى الأمر ذلك إلى اعتبار أن هذا الإعلان إنما هو شك في قدرة وإمكانات الدولة، بل تعدّ على خصوصياتها، فكثير من المسائل التي تظهر أثناء عمليات التنمية كالبطالة والتضخم والفساد الإداري. وغير ذلك. يجب الاعتراف بها كظواهر تحتاج إلى دراسة علمية وتشخيص للأسباب التي أدت إلى ظهورها وانتشارها من أجل وضع الحلول المناسبة للحد منها والتخفيف من حدتها، وبهذا فقط يمكن المحافظة على ما تحقق من مكاسب تنموية بدلاً من أن تضيع كلها تحت مظلة إخفاء العيوب.

بدون عمد والتحايل على القواعد والأنظمة القانونية ومن ثـم انتشار الفساد، والأمثلة على ذلك كثيرة في مجالات الترقيـة والاختلاس والرشوة والغدر بالمال العام.

من هنا توجد علاقة قويـة بـين التغيـرات الاقتصـادية والاجتماعية والتنظيمية والثقافية التي تحدث في دولـة مـا ونوع وكم الفسـاد الإداري، وفقًـا لمفهـوم ولادة الفسـاد Generation of Corruption فقد لوحظ أن عمليات النمو الاقتصادي التي حدثت في معظم البلدان العربية قد لازمهـا زيادة حالات الفساد الإداري في مجال الأموال، فقـد ازدادت جرائم السرقة والتزييف في بعض البلدان العربية، كما لوحظ أيضا في معظم هذه البلدان أن سوء توزيع عمليات التنميـة الاقتصادية والاجتماعية وتركزهما بشكل عام في المنـاطق الحضرية والمدن الكبرى قد ساعد على رفع معدلات الفساد في تلك المناطق – ويؤثر على نوعها – عنها في المنـاطق الرئيسية أو القروية، ومع ذلك لوحظ أن هناك ظهورا لبعض مظاهر الفساد الإداري ظهرت في المناطق الأخيرة بعـد أن اتسعت عملية التنمية وشملت المناطق الريفية بالإضافة إلـى

المناطق الحضرية[1]. فعلى سبيل المثال لوحظ ظهور أنواع جديدة من الفساد الإداري ترتبت على تطبيق نظام التسـويق التعاوني في قطاع الزراعة في مصر، والفساد الإداري الذي حدث عقب انتشار الجمعيات الاستهلاكية العامة (الحكومـة) التي تقوم بتوزيع السلع الغذائية الضرورية، وتلك التي تقـوم ببناء وتوزيع المساكن على المواطنين[2].

وعلى هذا سيعمل الباحث على عـرض أمثلـة لـبعض التطبيقات التشريعية الوضعية مشيرا إلى الثغرات التي تسمح بظهور الفساد الإداري في بعض دول الوطن العربـي مـع اقتراح بوضع الضوابط القانونية لمثل هذه الثغرات من أجل ضوابط قانونية حاسمة ورادعة لمثل هذه المخالفات.

من هنا يمكن القول أن هذه الدراسة ستسعى إلـى بحـث العلاقة بين الفساد الإداري كظـاهرة سـلوكية ذات أبعـاد اقتصادية واجتماعية وإدارية وبين عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الوطن العربي: وسيسعى الباحث إلى بيـان

---

[1]) لا يعني ذلك أن نعمد إلى إلغاء عمليات التنمية تجنبًا للفساد! بل يعني تشديد الرقابة على المال العام.

[2]) جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للدفاع الاجتماعي، الوقاية من الجرائم الناجمة عن النمو الاقتصادي، سلسلة الدفاع الاجتماعي، الرباط ، العدد السابع، ١٩٨٣، ص ٤٢.

كيف أن الفساد الإداري بأنواعه وأنماطه المختلفة يعد معوقًا لعمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية التـي تسـعى إلـى تحقيقها جميع البلدان العربية منذ فترات طويلة، وكيـف أن هذه الظاهرة تلقي بظلالها أيضا على اسـتقرار الأوضـاع الأمنية في هذه البلدان.

إذا فالهدف من هذه الدراسة لن يكـون دراسـة الفسـاد الإداري أسبابه ومظاهره فحسب بل سيتعدى ذلـك ليكـون الهدف النهائي للدراسة هو الحد من انتشار الفسـاد الإداري باقتراح الحلول الوقائية والعلاجية للتخفيـف أو للحـد منـه والتخاص من بعض آثاره الخطيرة على التنمية الاقتصـادية والاجتماعية.

وفي ضوء ذلك فإن دراسة ظاهرة الفساد الإداري كمعوق لعملية التنمية لها ما يبررها، وتعكس الاهتمام المتزايد بهـذه الظاهرة بـين مختلـف الدارسـين فـي العلـوم الإداريـة والاقتصادية ومعهم علماء القانون المهتمون بهـذه الظـاهرة أيضا.

كذلك فإن الأهمية العلمية لهذه الدراسة تُستمد من زيـادة اهتمام معظم البلدان العربية بالسعي نحو القضاء على مظاهر

وأسباب هذه الظاهرة، باعتبار أن الفساد الإداري يعد بالفعل سببا ومعوقًا لعمليات التنمية، ومن هنا ظهرت فـي الآونـة الأخير دعاوي كثيرة تدعو إلى الإصلاح الإداري ومحاربـة كل ما يساعد على ظهور وانتشار الفسـاد الإداري، سـواء أكانت أسباب ذلك اقتصادية أم إدارية أم قانونية.

الدراسات التطبيقية السابقة:

أجريت عدة دراسات عن الفساد في بعض الدول الغربيـة والعربية، وقد تمحورت هذه الدراسات حول الفساد من عـدة زوايا مختلفة، فمنها ما تعرض للفساد السياسي وانعكاسـاته على الفساد الإداري ومنها ما تعرض للفسـاد الـوظيفي أو المكتبي وأنواعه وأسبابه، ومنهـا مـا تعـرض للإصـلاح الإداري باعتباره وسيلة تستخدم في حالات ظهور أو توقـع ظهور الفساد الإداري ولذلك فالإصلاح قبلي وبعـدي، فهـو قبلي بالتعليمات والأوامر والتنظيمات المسبقة لظهور الفسـاد الإداري، وبعدي، حيث تقوم الإدارة بوصف العلاج، واقتلاع المرض.

- ومن بين أهم هذه الدراسات، تلك الدراسة التي أجراها الباحث "صمويل هنتنجتون" Huntington بعنوان التحـديث

والفساد[1] وتعرض فيها للفسـاد الـذي صـاحب عمليـات التحديث الاجتماعي والاقتصادي في كل من أمريكا وانجلترا خلال القرن التاسع عشر، على حين أن الفساد كان أقل حالاً في القرنين الثامن عشر والعشرين الميلاديين وعلل هنتجتون هذه الظاهرة بالتأثيرات الفعالة التي تركتها الثورة الصناعية، وكذلك نمو المصادر الجديدة للثروة والقوة، وظهـور طبقـة جديدة طالبت الحكومة ببعض المطالـب. وقـد أدت الـنظم السياسية في كلتا الفترتين إلى حدوث بعض الخلل والتصدع في البناء الاجتماعي وكان لذلك مردود سيئ علـى الجانـب الإداري وشتى المجالات الأخرى.

- أيضا تمت دراسة أخرى عن نظرية الفساد[2] قام بهـا الباحث ماكميلان Mcmullan وأكد من خلال دراسـته أن الفساد الإداري في كثير من صوره وبصفة خاصة الاختلاس يؤدي إلى استبعاد قدر كبير من موارد الـبلاد الاقتصـادية

---

١) Huntington, S. P. Modernization and Corruption, in Heidenheimer, A,j., Political Corruption, Reading in CompaRative ANalysis, Holt, Rinehart, N. Y., ١٩٧٠, p. ٤٥٢.

Mcmullan, M., A Theory of Corruption, American Sociological Review, N.G: ١٩٦١, p. ١٨١.

بالذات وهي بطبيعتها موارد ذات أهمية بالغة فـي عمليـات التنمية المختلفة، فضلاً عن التأثير القوي للفساد فـي عـدم الاستقرار السياسي.

- أيضا هناك دراسة أعدها الدكتور عبد الرحمن الضحيان عن "الإصلاح الإداري – المنظور الإسلامي والمعاصـر"[(١)] وفي هذه الدراسة عرض المؤلف للإصلاح والفساد الإداري من منظور إسلامي، ثم عرض بعد ذلك للإصلاح والفسـاد الإداري في الفكر المعاصر. وقد عدد الباحث بعض نمـاذج من الفساد الإداري مثل: التسيب الإداري، الرشوة، التزوير، السرقة، سوء استخدام السلطة، تدمير وهدر الوقـت، عـدم الانتماء للعمل، الأنانية وحب الذات، المحسوبية وغير ذلـك. وقد خرج الباحث بعدة توصيات أهمها:

١- إيجاد جهاز قوي للإصلاح الإداري يتبع رئيس الدولة مباشرة.

٢- إيجاد إدارة للإصلاح الإداري في كل مرفق.

---

[١]) الدكتور عبد الرحمن الضحيان، الإصلاح الإداري: المنظور الإسلامي والمعاصر، سلسلة دراسات في الإدارة الإسلامية، الطبعة الأولى، ١٤١٢.

٣- تدريس مادة باسم "الإصلاح الإداري" في الجامعات والكليات والمعاهد.

٤- ربط الترقية والمكافآت بالإنتاجية.

٥- جعل "الحاجة للموظف" هي المقياس وليس "لكل وظيفة موظف".

٦- غرس مفهوم "الرقابة الذاتية" في نفوس الموظفين، التي تعني استشعار الموظف أن عليه ومعه رقيبا عتيدا من ا تبارك وتعالى.

٧- التأكيد على أهمية القائد المسموع المطاع لا المدير المتبوع.

ومن الدراسة نجد أن اهتمام المؤلف قد انصب على الإصلاح الإداري وذلك من منظور إسلامي ومعاصر، ورغم أهمية هذه الدراسة إلا أنها لم تتناول موضوع الفساد الإداري وعلاقته بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

- كذلك أعد المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب دراسة أولية عن مكافحة الفساد الإداري قدمت كوثيقة للدورة السادسة لمجلس وزراء الداخلية العرب، الذي انعقد في تونس ١٤٠٨.

ومما جاء في هذه الدراسة ضرورة الاعتراف بخطر الفساد الإداري على جميع المستويات الإدارية وجميع القطاعات "من الضروري الاعتراف بالفساد الإداري وآثاره الاقتصادية والاجتماعية كمرض خطير يهدد الكيان الإداري والاقتصادي والسياسي للدول النامية ويحاول القضاء على المنجزات التنموية، لدرجة أنه يمكن أن نقول إن: الفساد أفيون الشعوب"[1].

والحقيقة التي يجب الاعتراف بها هو أن الفساد الإداري أداة تدمير للأمة في جميع حياتها وليس في مجال التنمية لذلك فلا بد من الإصلاح إذا أرادت أية أمة النجاة والنجاح.

أيضا جاء في دراسة المركز أن الفساد الإداري شامل وواسع وقد يكون محليا أو خارجيا، دائما أو مؤقتًا، ماديا أو معنويا، مباشرا أو غير مباشر، ملموسا أو غير ملموس.

وقد نقلت الدراسة تعريفات للفساد الإداري لبعض الكتاب الغربيين ومنها تعريف Joseph Nye الذي يعرف الفساد بأنه سلوك مخالف للواجب الرسمي بسبب:

---

[1]) مجلس وزراء الداخلية العرب، الأمانة العامة، وثائق الدورة السادسة لمجلس وزراء الداخلية العرب، مكافحة الفساد الإداري، تونس ١٠ – ١٢ ربيع الآخر ١٤٠٨ الموافق ١ – ٣ ديسمبر ١٩٨٧م، ص ١٥.

- المصلحة الشخصية مثل العائلة أو القرابة أو الصداقة.
- الاستفادة المادية أو استغلال المركز.
- مخالفة التعليمات لفـرض ممارسـة النفـوذ والتـأثير الشخصي.

ويدفع هذا السلوك إلى استعمال الرشوة أو المكافأة لمنـع عدالة أو موضوعية شخص معين في مركز محترم. وكذلك يشتمل على سوء استخدام المال العام مثـل التوزيـع غيـر القانوني للموارد من أجل الاستفادة الخاصة.

كذلك يؤكد Nathaniel Leff أن الفسـاد الإداري تقليـد غير قانوني يستخدم من قبل الأفراد والجماعات للتأثير على النشاطات البيروقراطية، ويتجسد الفساد الإداري عن طريـق ظهور مؤشرات تدل على أن هذه الجماعات تسهم في عملية اتخاذ القرارات بشكل أكبر مما يجب أن تكون عليه الحالـة الطبيعية.

أما Carl Friedrich فيرى أن الفسـاد الإداري يحصـل عندما يقيم صاحب السلطة والذي تكون عنده مسئولية القيـام بنشاطات وظيفية في مكتب رسمي تحـت تـأثير المـادة أو مكافآت أخرى غير مشروعة والتي تؤثر على اتخاذ قرارات

في صالح الجهة التي قدمت المكافآت وبـذلك ينـتج منهـا الإضرار بالمواطنين ومصلحتهم.

كما نقلت دراسة المركز تعريف قانون العقوبات الهنـدي للفساد الإداري، "بأنه كل موظف حكومي يقبل أو يحصل أو يوافق على استلام أو يحاول الحصول من أي شخص لنفسه أو لأي شخص آخر على أي نـوع مـن المكافـآت غيـر المشروعة كدافع للقيام بأداء خدمات نفعية أو إجراء مضايقة لشخص ما أثناء ممارسته لنشاطاته الرسمية".

وقد لخصت الدراسة النقاط التي يتركـز عليهـا الفسـاد الإداري بشكل علني أو ضمني وهي[1]:

أ- إن الفساد الإداري يمثل سوء استخدام المال أو الملكية العامة.

ب- سوء استخدام السلطة ومخالفة المسئولية تجاه الدولة.

ج- تتم عملية الفساد بين جهتين الموظـف فـي عملـه وطرف خارجي.

د- التضحية بالفائدة العامة لغرض الاستفادة الشخصية.

---

[1]) المرجع السابق، ٥.

هـ- عدم تطبيق القوانين أو استخدام العقوبات وتطبيقهـا على حالات معينة.

وقد عددت الدراسة الأسباب المؤدية للفساد الإداري وهي:

١- الصفات الشخصية للقيادة في المجتمع.

٢- الجهل.

٣- الافتقار إلى التعاليم الدينية.

٤- الاستعمار.

٥- الفقر.

٦- العقوبات الشديدة أو المتهاونة.

٧- المرور بأحد مراحل التنمية.

٨- البيئة.

٩- الهيكل التنظيمي للدولة.

١٠- المرحلة الانتقالية.

١١- غياب عملية التدريب والنوعية.

١٢- تأثر الجهاز الإداري بـالقيم الفاسـدة السـائدة فـي المجتمع.

إن هذه الأسباب تساعد على بروز الفسـاد الإداري غيـر أنها لا تنحصر في هذا العدد من الأسباب، فهناك أسـباب

أخرى سواء أكانت مباشرة أم غير مباشرة تساعد على بروز الفساد.

أيضا وضعت هذه الدراسة عددا من الوسائل العلاجية للكشف عن الفساد الإداري والحد من ممارسته، ومن هذه الوسائل ما يلي[1]:

١- قوانين العمل، وذلك بالعمل على تطويرها في مجال الإدارة العامة والأعمال لخدمة الفرد والجهاز.

٢- أساليب العمل، بتطويرها وتسهيلها والتخصص في جميع مراحل العمليات الإدارية.

٣- سلوك الفرد، وذلك بالعمل على دمجه مع بقية أفراد التنظيم وأهدافه، لتحقيق المصلحة العامة المشتركة.

٤- الرقابة الإدارية والتقويم الخارجي والداخلي، وذلك بتطوير الإشراف، واهتمام وسائل الإعلام بمراقبة الإنجازات والتقصير والحث على تجاوز ذلك.

٥- نظم العمل، وذلك بتطوير النظم المحاسبية والملكية لخدمة العملية الإدارية.

---

[1]) المرجع السابق، ص ٢٠ – ٢١.

٦- المحاكم واللجان، وذلك بوضـع تشـريع للعقوبـات لدراسة ومقاضاة حالات الفساد الإداري.

٧- وضع البرامج التدريبية، فلابد مـن إيجـاد لقـاءات وندوات ومؤتمرات لدراسة أضرار الفسـاد الإداري وتقديم الحلول والقضاء عليه.

٨- التوعية بالعمل، وذلك بتسهيل انتشار السلوك الحسـن والدعوة إليه وترسيخ القيم الدينية بين الموظفين.

٩- البحوث الميدانيـة، أي أعطـاء الفرصـة للبـاحثين المهتمين بدراسة الفسـاد الإداري ووضـع الحلـول لاستبداله بالإصلاح الإداري.

١٠- اللجان المتخصصة، إيجاد اللجان الوزارية، وربطها بمجلس الوزراء لتقديم التقارير الشاملة عـن الفسـاد الإداري لمكافحته.

١١- بنك المعلومات، لابد من توفر شبكة معلومات دقيقة عن الموظف منذ تعيينه وفي جميع حالاته الوظيفيـة حتى التقاعد.

١٢- التعاون الإقليمـي، بـين الـدول فـي المعلومـات والخبرات لمكافحة الفساد الإداري المحلي والإقليمـي

والدولي، وإذا تحقق هذا الحل فإنه يؤدي إلى مصالح مشتركة ويقضي على الفساد من مصـادره الداخليـة والخارجية.

وهذه الدراسة التي عرضنا لها تعد من أفضل الدراسـات حول موضوع الفساد الإداري وما يعيبهـا إلا أنهـا تعـد دراسة أولية ولم يراع فيها منهجية البحث والتوثيق فضلاً عن أنها لمست بعض النقاط الهامة بطريقة عارضة ولـم تعمق البحث حولها.

بالإضافة إلى هذه الدراسات التي عرضنا لأهمها، هنـاك العديد من المقالات التي كتبت عن هذا الموضوع بشـكل مباشرة أو غير مباشرة ومن أهم هذه المقالات.

- مقال بعنوان "الانحراف الوظيفي والفساد الإداري" بقلم الدكتور إبراهيم أبو الفار نشرت بمجلـة الفيصـل العـدد (٩١) وتعرض فيها المؤلف لتعريف الفساد الإداري وأثره ووسائل القضاء عليه، وفي النهاية تعرض المؤلف للفساد البيروقراطي ودور القادة العرب المسلمين فـي مواجهـة عناصر الفساد الإداري والوظيفي.

- مقال بعنوان التضخم الوظيفي مفهومه وأسبابه وآثـاره وعلاجه، ورقة مقدمة لندوة التضخم الـوظيفي وإحـداث الوظائف في الخدمة المدنية بالمملكـة، قـدمها الـدكتور إبراهيم العواجي.

- مقال بعنوان "التنمية الاقتصـادية وظـاهرة التضـخم الوظيفي" حيث ناقش مؤلف المقال الدكتور عثمان إبراهيم السيد كيف أن التضخم الوظيفي في كثير من البلدان النامية قد انتشر بصورة تجعله يعيق استخدام الموارد البشرية بل يؤدي إلى العديد من الآثار السلبية التي تنعكس بصـورة مباشرة على عملية التنمية الاقتصادية.

أما أهم الكتب التي كتبت حول موضوع الفسـاد الإداري فكانت على النحو التالي:

- "تسيب العاملين، محاولة لتأطير ودراسة وطرح ظاهرة سلوكية"، نشرته المنظمة العربية للعلوم الإداريـة بـرقم ٢٩٥ لمؤلفيه، الدكتور محمد عثمان الجعلـي والمهنـدس مهدي محمد شرفي.

- "الوقاية من الجرائم الناجمة عـن النمـو الاقتصـادي" صادر من جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للـدفاع الاجتماعي بالرباط، لعدد من الكتاب.
- التغير الاجتماعي والجريمة في المجتمعـات العربيـة، للدكتور صلاح عبد المتعال، القاهرة، ١٩٨٠م.
- كسب الموظفين وأثره في سلوكهم، لمؤلفه صـالح بـن محمد الفهد المزيد، مطبعة المدني، الرياض.

الوطن العربي: منطقة الدراسة:

يمتد الوطن العربي فيما بين دائرتي عرض ٢° جنوبا، ٣٧° شمالاً، وبين خطي طول ٩٠° شـرقًا و١٧° غربـا، ويقـع الوطن العربي في مكان متوسط بين قارات ثـلاث وهـي (آسيا وأفريقيا وأوروبا) كما تحوطه حدود طبيعية حصينة، فمن الشمال تحيط به جبال طوروس والبحـر المتوسـط، ومن الشرق جبال زاجروس والخلـيج العربـي، ومـن الجنوب البحر العربي والمحيط الهندي والصحراء الكبرى ومن الغرب المحيط الأطلسي، وتشكل دول الوطن العربي الآسيوي ربع مساحة الوطن العربي تقريبا.

من هذا العرض يمكن أن نخرج بعدة حقائق:

- على الرغم من أن الوطن العربي يأتي على رأس دول العالم من حيث المساحة (١٤ مليون كـم^{٢} تقريبـا) إلا أن أقطاره لا تجمع بينها وحدة سياسية رغـم تـوفر جميـع الأسباب التي تساعد على قيامها.

- على الرغم من أن عدد سكان الوطن العربي يزيد عـن ١٨٥ مليون نسمة فإن هذا العدد لا يتناسب مع مسـاحته الهائلة التي يمكنها أن تستوعب أضعاف هذا العدد.

- هناك تشابه بين بعض الأقطار العربية التـي تجمعهـا حدود مشتركة مثل دول الخليج العربي وبين دول المغرب العربي، وبين مصر والسودان.

- يمكن أن يقوم بين الدول العربية نـوع مـن التكامـل الاقتصادي فيما بينها، كما هو حاث الآن بين دول مجلس التعاون الخليجي، وكما هو مزمع بين اتحاد دول المغرب العربي. وما إلى ذلك، بحيث يسهم إنتاج أي منطقة عربية واستهلاكها في تطوير اقتصاديات غيرها مـن المنـاطق العربية وأن تجد أي دولة ما تحتاجه من منتجات زراعية أو معدنية أو صناعية أو ما تحتاجه مـن رأس المـال أو عمالة أو أسواق لتوزيع منتجاتها في دولة عربية أخرى.

- هذا وقد تضافر الاتساع الكبير مع الموقع الجغرافي في جعل الوطن العربي بلادا متنوعة المناخ، وينعكس تنـوع المناخات على تنوع التربة والنبات الطبيعي والحاصـلات الزراعية.

- والوطن العربي وإن كان غنيا بموارده الطبيعية، إلا أنه مازال يصنف ضمن البلدان النامية، فمع اسـتبعاد الـدول النفطية نلحظ أن متوسط دخل الفرد فـي معظـم أرجـاء الوطن العربـي لا يتجـاوز ٦٠٠ – ٩٠٠ دولار سـنويا (البنك الدولي – تقرير عن التنمية، ١٩٨٧) ويرجع ذلـك إلى عدة أسباب بعضها اقتصادي والآخر سياسي.

- يتباين الوطن العربي من حيث نظـم الحكـم والإدارة، فالوطن العربي يضـم دولاً ذات أيـديولوجيات سياسـية متباينة، فنظم الحكم في بعض الدول ملكية وفي الـبعض الآخر جمهورية، كما أن بعـض الـدول تأخـذ بسياسـة التعددية الحزبية والبعض الآخر يتبع نظام الحكم الواحـد. كذلك تتباين البنية الاجتماعية والاقتصادية في معظم بلدان الوطن العربي، وهذا التباين مرجعه درجة تأثرها بميراث الفترة الاستعمارية، كما أن كلا منها تبني نظما ومفـاهيم

سياسية واجتماعية واقتصادية متباينة تتفق – من وجهة نظر قياداتها السياسية – مع احتياجات كل دولة وظروفها المحلية.

المهم في هذا الموضوع أن طرق إدارة الاقتصاد الوطني لدول الوطن العربي تفاوتت بين دول غلب عليها المنهج الاشتراكي حيث امتلكت الدولة وأدارت وأشرفت بالكامل على الاقتصاد الوطني مع تدني إسهام النشاط الخاص، وأخرى أخذت بنهج غلب عليها الطابع الحر حيث شكل النشاط الخاص الجانب الأكبر في اقتصاد هذه الدول واقتصر دور الدولة على المرافق الأساسية فضلاً عن الرقابة على أعمال القطاع الخاص[1].

لقد أخذت كل دولة في بلورة وتجسيد كيانها المستقل عبر تحقيق المشاريع الإنمائية والاجتماعية والثقافية ذات الصبغة والمضمون الذي ترتئيه مناسبا لها، فاتسم النموذج المصري والعراقي والسوري والجزائري والتونسي والليبي والسوداني واليمني بصبغة ذات مضمون

---

[1] الملاحظة التي تبدو هنا أن معظم البلدان العربية التي قامت بها ثورات أو انقلابات عسكرية اتخذت الخط الاشتراكي الصارم منهجًا لتنمية اقتصادها القومي وذلك في أعقاب هذه الثورات أو الانقلابات.

اشتراكي، حيث ساد أسلوب الإدارة المركزية إلـى أبعـد مدى على الصعيد السياسـي والاقتصـادي والاجتمـاعي والثقافي في تطبيق سياسات التحول الاجتماعي، غيـر أن معظم هذه الدول قد أدخلت عددا من التحولات الهامة على مسار التنمية في اتجاه أعطاء مزيد مـن حريـة العمـل للقطاع الخاص، فبدأت معظم هذه الدول[١] في أتباع سياسة ليبرالية في السبعينيات واتجهت في الثمانينيات إلى الأخـذ بسياسة متكاملة للإنتاج الاقتصادي.

أما بقية الدول العربية فقد أخذت في بلورة وتجسيد كيانها المستقل عبر تحقيق المشـاريع الإنمائيـة والاجتماعيـة والثقافية ذات الصبغة والمضمون الرأسمالي الحر؟، حيث شكل النشاط الخاص في هذه الدول الجانب الأكبر والمهم في اقتصاد هذه الدول بينما تولت الدولة بناء التجهيـزات الأساسية فضلاً عن المرافق الإداريـة كالـدفاع والأمـن والقضاء والتعليم والصحة.

المهم أن هذا التفاوت قد انعكس على حجم الوظيفة العامة في أجزاء الوطن العربي، فزاد كبر هذا الحجم فـي كـل

---

[١]) باستثناء العراق وليبيا.

الدول العربية التي اعتمدت أسلوب الإدارة المركزية الصارم، وقل نسبيا في الدول الأخرى التي اعتمدت أسلوب الإدارة الحرة. وتعد الدول التي سبق أن أشرنا إلى حدوث تحولات في سياساتها بإعطاء مزيد من حرية العمل للقطاع الخاص اعتبارا من ثمانينيات هذا القرن، هي الأكثر من حيث انتشار وظهور الفساد الإداري بها، فالتغيير الذي أعقب التغيير في نظام الحكم أدى إلى انعكاسات خطيرة واختلالات إدارية وتنظيمية واجتماعية، كانت في معظمها مصحوبة بمشاكل، ذلك لأن النسق السائد والنظم التقليدية عندما تغيرت لم تراع العامل البشري والقيم الاجتماعية السائدة التي تحكم حياة الناس ولذلك رفض المجتمع في معظمه تلك التغيرات خاصة تلك التي فرضت عليهم، وكان رد الفعل المقابل لذلك هو ظهور وتفشي حالات الفساد الإداري في معظم الوظائف العامة التي تديرها وتباشرها الدولة.

طريقة البحث:

تمثل طريقة (منهج) البحث الخطوات الأساسية للبحث والأساليب والطرق التي تستخدم في إعداد الدراسة.

١- وتأسيسا على ما سبقت الإشارة إليه من تحديد لغرض الدراسة وما تم تناوله من دراسات سـابقة ومصـادر معلومات البحث في إطار الدراسة، فإن طريقة البحث سوف تقوم على عرض وتحليل لمختلـف العوامـل البيئية والاقتصادية والإدارية والنظامية التي كونـت بيئة ملائمة لظهور الفساد الإداري، ومن ثم التوصـل إلى نتائج بخصوص الأسلوب الأنسب لمعالجة الفساد الإداري.

٢- تبني منهج علمي موضوعي يعتمد على القيام بدراسة وصفية لتطور ظاهرة الفساد الإداري على المسـتوى الكلي في الوطن العربي، ثم نقوم بعد ذلـك بتحديـد الآثار المتبادلة (علاقة السببية) بين كل مـن الفسـاد الإداري والتنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك فـي بعض البلدان العربية التي يتـوفر عنهـا معلومـات وبيانات أخذًا في الحسبان طبيعة وظـروف مختلـف أرجاء الوطن العربي كما سبق أن أوضحنا فيما سبق عن الحديث عن طبيعة الدراسة. ولما كـان أسـلوب البحث المستخدم يعتمد على طبيعة المـنهج العلمـي

المستخدم، فإننا سنعمل على معالجة المعلومات واستخدام البيانات الرسمية المنشورة عن بعض البلدان العربية في مجال الفساد الإداري وأنواعه ومظاهره ودوافعه مع الاستفادة من الأساليب الإحصائية كلما أمكن ذلك في تحليل بيانات الفساد على المستوى العربي وذلك من أجل اقتراح حلول للتغلب عليه.

٣- استخلاص النتائج.

تعريف وتصنيف الفساد ودوافعه

مفهوم أو تعريف الفساد:

في غياب تعريف عام وشامل ومتفق عليه للفساد الإداري، فإننا نستعين ببعض من التعاريف المختلفة التي وضعت لتعريف الفساد من أجل الوصول إلى تعريف عام للفساد الإداري. ومن أهم هذه المفاهيم.

- مفهوم هنتنجتون Huntington الذي يرى أن الفسـاد هو "سلوك للموظف العام ينحرف عن المعـايير المتفـق عليها لتحقيق أهداف وغايات خاصة"[١].

- مفهوم كل من رونالـدريث R. wrlth وسـيمبكنز E. Simpikins اللذين عرفا الفساد بأنه "كل فعـل يعتبـره المجتمع فاسدا، ويشعر فاعله بالذنب وهو يقترفه"[٢].

- مفهوم العالم روبرت تلمان R. Telman الذي عـرف الفساد بأنه "الفساد الذي يسود في بيئة تساند فيه السياسـة العامة للحكومة نظاما بيروقراطيا، وتتم معظم معاملاتـه في سرية نسبية ولا تفـرض عليهـا جـزاءات رسـمية كالرشوة وتوظيف الأقارب مـن غيـر ذوي المـؤهلات والخبرات.. وما إلى ذلك"([٣]).

---

[١]) Huntingon, S.P., Modernization and Corruption, op. cit., P ٤٥٠

٢) Wraith, R., and Simpkins, E., Corruption in dereloping Countries, New York, Noton, ١٩٦٤

[٣]) Telman R., Emergene of Black Market Buseaucracy, admioistration development of Corruption in New States, Public Administration Review, Sep. ١٩٦٨.

- كما عرف الدكتور أحمد رشيد الفساد الإداري بأنه "تصرف وسلوك وظيفي سيئ فاسد، خلاف الإصلاح، هدفه الانحراف والكسب الحرام والخروج على النظام لمصلحة شخصية"[1].

- أما جوزيف ناي Joseph Nye فيعرف الفساد الإداري بأنه "سلوك مخالف للواجب الرسمي بسبب المصلحة الشخصية مثل العائلة أو القرابة أو الصداقة، والاستفادة المادية أو استغلال المركز، ومخالفة التعليمات لغرض ممارسة النفوذ والتأثير الشخصي، ويدفع هذا السلوك إلى استعمال الرشوة أو المكافأة لمنع عدالة أو موضوعية شخص معين في مركز محترم، وكذلك يشتمل على سوء استخدام المال العام مثل التوزيع غير القانوني للموارد العامة من أجل الاستفادة الخاصة[2].

- كما يؤكد Nathaniel Leff على أن الفساد الإداري هو تقليد غير قانوني يستخدم من قبل الأفراد والجماعات

---

[1]) الدكتور أحمد رشيد، الفساد الإداري، الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، القاهرة، مطبوعات دار الشعب، فبراير ١٩٧٦م.

[2]) المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، مكافحة الفساد الإداري، مرجع سبق ذكره، ص٣.

للتأثير على النشاطات البيروقراطية يتمثـل فـي ظهـور مؤثرات تدل على أن الذين يشجعون على الفساد هم مـن بين الذين يسهمون في اتخاذ القرارات بشكل أكبـر ممـا يجب أن تكون عليه الحالة الطبيعية[١].

في ظل تعدد مفاهيم الفساد الإداري وفـي ظـل غيـاب تعريف عام متفق عليه، فإن هذه الدراسة تُعـرف الفسـاد الإداري بأنه "كل تصرف غير قانوني مادي أو أخلاقي[٢] من جانب العاملين، يسود في بيئة بيروقراطية، يهدف إلى تحقيق مصالح شخصية على حساب المصلحة العامة، مما يؤدي إلى هدر في موارد الدولة الاقتصادية، الأمر الـذي ينعكس بالسـلب علـى عمليـات التنميـة الاقتصـادية والاجتماعية ويؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي".

بهذا المعنى فإن الفساد الإداري يتمثل في مؤشرات شـتى وللتوضيح فإننا نستقي بعضا من نماذج الفساد الإداري:

١- التسيب الوظيفي:

---

[١]) المرجع السابق، ص٤.

[٢]) قصد الباحث بذلك التأكيد على أننا نأخذ الفساد بنوعيه المادي والأدبي أو الأخلاقي، خصوصاَ أن الدراسة تتم عن الوطن العربي الذي تدين شعوبه بالإسلام، وذلك تمييزًا له عن الفساد في البلاد الغربية الذي أقصره مفكروه على الفساد المادي فقط.

يتمثل في مخالفة القوانين النظامية واللوائح، ومـن أمثلـة ذلك عدم الحضور للعمل في المواعيد المحددة، والخروج من العمل قبل المواعيد الرسمية، وعدم التواجد في مكـان العمل لفترات طويلة ودون مبرر معقول أو مقبول، فضلاً عن عدم استغلال وقت العمل الرسـمي لأداء الواجبـات والأعمال الرسمية وانشغال العاملين وانصـرافهم للقيـام بأعمال غير رسمية خلال وقت الدوام الرسـمي، وهـذه الأمور عادة ما تحدث في بيئة تساند فيه السياسة العامـة للحكومة نظاما بيروقراطيا.

٢- هدر الموارد الاقتصادية:

ويتمثل في الاستهانة بالملكية العامة وكل ما من شـأنه أن يؤدي إلى استبعاد قدر كبير من موارد البلاد الاقتصـادية بالذات وهي بطبيعتها موارد ذات أهمية بالغة في عمليات التنمية – كالاختلاس والتزوير والسرقة والغـدر بالمـال العام وسوء استخدام السلطة. وما إلى ذلـك فضـلاً عـن انعدام الحس الوطني تجاه المال العام.

٣- انهيار البناء الاجتماعي والسياسي:

إن تعثر عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية كنتيجـة لهدر الموارد النادرة والتي يتوقف نجـاح التنميـة علـى الكميات والنوعيات المتوفرة منها – يؤدي إلى عدم عدالة توزيع الدخل القومي والي سوء توزيع موارد الدولة بـين الأفراد وبين الأقاليم (المحافظات والمدن والمقاطعـات)، ومن ثم وفي ظل غياب نظام قانوني حاسم ورادع – إلـى ظهور طبقات جديدة من أصحاب المصادر الجديدة للثورة والقوة، وهذه الطبقات تؤثر بشكل أو بـآخر علـى بنـاء واتجاه السياسات الحكومية، مما يؤدي إلى حـدوث خلـل وتصدع في البناء الاجتماعي للدولة، وسيكون لذلك مردود سيئ على الاستقرار السياسي والأمني في هذه الـبلاد[1]، وطالما وصل الأمر إلى حد تصـدع البنـاء الاجتمـاعي والسياسي بالدولة كنتيجة مباشرة لانتشار الفساد في بلد ما، فإن ذلك سيؤدي إلى حدوث خلل كامل داخل هذا البلد مما يؤدي في النهاية إلى انهيار أخلاقياته ومثله. وهذه النتيجة

[1]) يتمثل ذلك في تفشي روح اللامبالاة، وانعدام دافع العمل بجد وإخلاص، وفقدان الانتماء للعمل، وعدم احترام العامل للوظيفة العامة التي يشغلها، وضعف الرقابة والإشراف من قبل الرؤساء على مرؤوسيهم وعدم الجدية في متابعة الأداء.

هي التي ستسبب الهلاك والدمار للأمة مصداقًا لقوله تعالى ﴿ وَمَا كَانَ رَبُّكَ لِيُهْلِكَ الْقُرَى بِظُلْمٍ وَأَهْلُهَا مُصْلِحُونَ ﴾ [١]

بالإمعان في أمثلة الفساد الإداري هذه يتضح لنا أنها قـد شملت أنواع الفساد، فقد اشتملت على الفساد الاقتصـادي والسياسي والاجتماعي والديني والأخلاقي أيضا.

ولا شك أن بعضا من أمثلة الفساد السابقة عادة ما يكـون متوارثًا في وجدان الأفراد والجماعـات مثـل الاسـتهانة بالملكية العامة وعدم وجود الحس القومي تجاههـا، وقـد يكون مبعثه أسبابا تاريخية أو اجتماعية مثل سيادة مفهـوم القبيلة على حساب مفهوم الأمة. وبالعموم فإن أمثلة الفساد التي عرضنا لها سابقًا لها عدة مبررات وسـنعمل علـى تفسيرها في أجزاء قادمة من هذه الدراسة.

أنواع الفساد:

إن تصنيف الفساد إلى أنواع يسـاعد فـي البحـث، لأن المتغيرات أيا كانت كنهتها سياسية أم أدارية أو اقتصـادية أو اجتماعية.. وما إلى ذلك. إذا قسمت إلـى مجموعـات أصغر وأكثر تجانسا على أسس معينة ومحددة تصبح أكثر

---

[١] سورة هود، الآية: ١١٧.

وضوحا ويسرا في الاستخدام. هذا من جهة، ومن جهـة أخرى تكون النتائج التي يتم التوصـل إليهـا فـي ظـل متغيرات مصنّفة أكثر دقة.

هذا ويصنف الفساد إلى عدة أنواع وذلك باختلاف الزاوية التي ينظر منها أو المعيار الذي على أساسه يتم التصنيف. فقد يصنف الفساد على أساس الفساد المـادي، أي الفسـاد الذي لا شأن له بالجوانب الأخلاقية أو الدينية، وقد يصنف الفساد بحيث يشتمل بالإضافة إلى الفسـاد المـادي علـى الفساد الأخلاقي أو الديني، وهو ما يجري عليه العمل في معظم البلدان الإسلامية، وتبرز أهمية هذا التصنيف عندما ندرس أو نبحث موضوع الفساد من حيث النطاق، فيهـتم بالفساد المادي الأخلاقي في البلدان الإسلامية، بينما يهـتم بالفساد المادي فقط في البلدان الغربية.

وقد يكون الفساد وظيفيا أو إداريا، حيث يتخلى العـاملون وينصرفون عن القيام بأداء واجباتهم سواء جزئيا أو كليـا مع عدم بذل المتوقع منهم من مجهود، مما يؤدي إلى عدم انتظام العمل ومن ثم تدني مستويات الكفاءة، وتبرز أهمية هذا التصنيف عندما ندرس العلاقة بـين الفسـاد الإداري

وبين عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، باعتبار أن الفساد الإداري يعد من المعوقات الرئيسية أمـام عمليـة التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

كما قد يكون الفساد سياسيا، وهو الذي يسود في بيئة تساند فيه السياسة العامة للحكومة نظاما بيروقراطيا، نظاما يتسم بعدم الاستقرار السياسي وسلب حرية إبداء الـرأي مـن المواطنين وحرمانهم من المشاركة في رسـم السياسـات العامة.

كل هذا أدى إلى انتشار الفسـاد الحكـومي والانحـراف وتعميق روح اللامبالاة عند المواطنين، فتفشـت ظـاهرة الفساد وعمت الفوضى الإدارية، ورغم أن الفساد الحكومي والانحراف موجودان في جميع الأشـكال البيروقراطيـة خلال مراحل التطور السياسي[١]، فإن تطبيـق سياسـات التنمية الاقتصادية والاجتماعية غيـر المدروسـة وغيـر الواقعية والتي غالبا ما تظهر في بيئة سياسية يغلب عليها تمركز السلطة في أيدي فئات محددة، أدى إلـى تـدهور

---

[١]) Braibanti, Ralph, Reflection in Bureaucratic Corruption, Public Administration, Vol. ٤٠, Winter, ١٩٦٢.

الأوضاع وترديها ومن ثم انعكاسها على الأداء العام فـي جميع القطاعات وعلى سلوكيات العاملين.

وقد يصنف الفساد طبقًا للشكل الاجتمـاعي، فكمـا هـو معروف أن المجتمعات تختلف وتتباين في تركيبها النفسي والأخلاقي والطبقي كما تتفاوت رؤية المجتمعات وفهمهـا لمعاني الولاء والوطنية وتقديس العمل، وينتشر هذا النوع من الفساد في المجتمعات التـي تتفشـى فيهـا ظـواهر اللامبالاة والتسيب والجمود وقلة الدافع للعمـل وضـعف روح المبادرة والابتكـار والاسـتغلال الـوظيفي.. مـن الظواهر المرضية والسلبية.

هذا وتتعدد تصنيفات الفساد الإداري، ولكن التصنيف الذي يهمنا هنا هو ذلك الذي يساعدنا على تفهم أسباب ودوافـع الفساد، والعوامل التي تؤثر على حدوثه وهو فـي نفـس الوقت تصنيف شمولي إلى حد كبير وهو كما يلي[1]:

الفساد المادي والأدبي:

---

[1]) دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، مرجع سبق ذكره، ص٣.

ويتمثل في الرشوة، والاختلاس، التزوير، السرقة، الغدر بالمال العام، الغش، تزييف العملة وتهريب البضائع والأموال، الاستهانة بالملكية العامة وانعدام الحس الوطني، الاحتيال، خيانة الأمانة، تهريب المخدرات والمسكرات، تهريب وترويج الأفلام المنافية للأخلاق.. وما إلى ذلك.

الفساد الوظيفي:

ويتمثل في مخالفة القوانين، المحسوبية، الإهمال، عدم احترام مواعيد الدوام الرسمية، تحقيق المصالح الشخصية على حساب المصالح العامة.

الفساد السياسي:

يؤدي عدم الاستقرار السياسي وسلب حريات المواطنين وعدم إشراكهم في اتخاذ القرارات، فضلاً عن إتباع سياسيات تنموية لم يقدر لها النجاح، إلى تمركز السلطات في أيدي فئات محددة، وهذا يعمل على تدهور الأوضاع فتزداد جرائم استغلال النفوذ، والتعيين بدون مؤهلات ومخالفة القوانين والأعراف والتعاليم، فضلاً عن طبيعة البناء الحكومي الذي يشجع ويساعد في حد ذاته على انتشار الفساد البيروقراطي.

الفساد الاجتماعي:

ويتمثل في ندرة وجود أو انعدام معاني الوطنية والـولاء والإخلاص وحب العمل والتفاني في أدائه، وتفشـي روح اللامبالاة وانعدام الأخلاق الوظيفية كعدم المحافظة علـى سرية المكاتبات والقرارات وعـدم احتـرام المرؤوسـين للرئيس وعدم الانصياع للأوامـر والتعليمـات المكتبيـة والإهمال في تقديم وتوفير الخدمات الاجتماعية للمواطنين والذي ينعكس على الظروف الصحية فتسوء، وعلى تدني المستوى الغذائي، وعلى ضعف درجة التعليم.. وما إلـى ذلك.

دوافع وأسباب الفساد

تتعدد الدوافع أو الأسباب المؤدية للفساد وتتأثر بالظروف الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والسياسية والنظاميـة، ولذلك فليس بالإمكان حصـر دوافـع وأسـباب الفسـاد الإداري، ولكننا سنعمل على الربط بين عدد من الـدوافع والأسباب وبين أنواع الفساد التي ذكرناها من قبـل، مـع العلم بأن كل مجموعة من هذه الدوافع يمكـن أن تضـم

داخلها جملة من المعوقات تكبر أو تصغر حسب الظروف البيئية الاجتماعية والإدارية الخاصة.

١- أسباب اقتصادية واجتماعية:

تلعب الظروف الاقتصادية والاجتماعية المتردية دورا هاما باعتبارها أحد الدوافع وراء ظهور الفساد الإداري، فسوء الأحوال الاقتصادية والاجتماعية بشكل عام[١] والتي تتمثل في محصلتها النهائية في عجز الدولة عن إشباع الحاجات الأساسية للمواطنين يعد سببا رئيسيا وجوهريا وراء السلوك المرضي الذي يسود بعض العاملين في معظم البلدان النامية.

---

[١]) من مظاهر سوء الأحوال الاقتصادية والاجتماعية – والتي هي محصلة لعدة أسباب منها ما هو اقتصادي مثل إتباع سياسات تنموية غير مدروسة، ومنها ما هو سياسي كانعدام المشاركة السياسية، وتمركز السلطة في أيدي فئات معينة، ومنها ما هو اجتماعي كافتقار للمأوى الملائم والظروف الصحية السيئة والمستوى الغذائي المتدني، وضعف درجة التعليم – ما نلحظه من سوء توزيع للدخول والثروات بين الأفراد والمحافظات (الإمارات والمقاطعات) والخلل في الهيكل الاقتصادي المالي (التفاوت الشديد بين الاستهلاك والإنتاج والادخار والاستثمار، والنفقات والإيرادات وعجز الميزان التجاري..) وارتفاع مستويات الأسعار (التضخم)، تفشي البطالة الناتج عن عجز الدولة بقطاعيها العام والخاص عن توفير فرص عمل جديدة، الظروف الصحية السيئة، ضعف درجة التعليم.. وما إلى ذلك، وسوف نناقش ذلك بالتفصيل عند الحديث عن بيئة الفساد الإداري في الوطن العربي.

٢- أسباب إدارية:

يمكن القول بشكل عام أن طبيعة البناء الحكومي تساعد على انتشار الفساد الإداري، ولقد أوضح "روبرت تلمان Telman" في دراسة عن الفساد الإداري بأن الدافع وراء الفساد هو وجود بيئة تساند فيه السياسة العامة للحكومة نظاما بيروقراطيا[1]، وقد أكد هذا القول "بريبانتي Braibanti" الذي أوضح أن الفساد الحكومي والانحراف موجودان في جميع الأشكال البيروقراطية[2]، وهذا يؤكد على أن سوء التنظيم الإداري وبيروقراطية القيادة الإدارية المتمثلة في تعدد القادة الإداريين وتضارب اختصاصاتهم وتضخم الجهاز الوظيفي، ونقص المهارات السلوكية والإنسانية لدى القادة، فضلاً عن القيادة المتخلفة والفاسدة وتناثر السلطة كلها أسباب ودوافع تفسد جو العمل وتعد دافعا وراء ظهور بعض العاملين المنحرفين سلوكيا.

٣- أسباب سياسية:

---

[١])Telman R., Emeregence of Black Market Bureaucracy, op. cit., P. ١٨٠.

[٢]) Braibanty, Ralph, Reflection in Bureaucratic corruption, op. cit.

بالإضافة إلى العوامل الاقتصادية والاجتماعية والإدارية فإن الفساد الإداري والسلوك المنحرف بشكل عام يحدث بسبب المناخ السياسي وإتباع بعض الدول أيديولوجيات متباينة معاصرة تتعارض أو تتفق بشكل أو بآخر مع التعاليم الدينية. ولقد انعكس ذلك على الاستقرار السياسي في معظم البلدان النامية.

هذه الظروف السياسية بما فيها من غياب للديمقراطية والشورى أدت إلى حرمان الكثير من المواطنين من المشاركة في إبداء الآراء ومن ثم المساهمة في رسم السياسات العامة.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن عجز الأجهزة التنفيذية في الدولة عن ممارسة مهامها وعجز الحكومة عن تحسين أحوال العاملين في الدولة، وتسلط بعض المسئولين بالدولة واستغلالهم لنفوذهم في تحقيق مصالح خاصة، كل ذلك أدى إلى تعميق روح اللامبالاة عند مواطني هذه الدول تجاه ما يدور من أحداث سياسية واجتماعية، وهذا بدوره انعكس على أدائهم لأعمالهم، فانعدم المد والتأييد الاجتماعي للدولة من الأفراد والمؤسسات مما أدى إلى

عدم التعاون بين الأفراد في مواجهة خطط الدولة وهذا بدوره يساعد على تفشي الفساد وتعم الفوضى الإدارية.

٤- أسباب نظامية:

يرجع البعض[١] الأسباب التي أدت إلى تدهور السلوك الإداري وانتشار السلوك الفاسد الذي يسود بين بعض العاملين إلى كثرة الأنظمة واللوائح الرقابية والتشريعية المنظمة لتصرفات وأفعال وسلوك العاملين.

ومع تسليمنا بأن بعض هذه القيود والحدود تهدف إلى حماية العاملين أنفسهم من التعسف واستغلال السلطة واستخدامها استخداما سيئًا من جانب من يكون فوقهم في السلم الرئاسي، إلا أن زيادة القيود والحدود واللوائح المفروضة على تصرفات العاملين وأفعالهم عادة ما تكون له آثار ضارة تتمثل في تعطيل العمل وقتل روح الابتكار والتجديد، وظهور البيروقراطية، وتضخم العمل المكتبي وتظهر الآثار السلبية لذلك في التسلط الذي يفرضه بعض العاملين على أفراد الجمهور وهذه هي بداية الرشوة.

---

١) الدكتور علي أحمد علي، المشكلات السلوكية المسهمة في تخلف الإدارة، القاهرة، مكتبة عين شمس، ب.ت.ص٢٩.

كذلك فإن التغيير المستمر في اللوائح والـنظم المنظمـة لشئون العاملين يلعب دورا لا يستهان به في خلق ثغـرات ينفذ منها سيء السلوك لتحقيق أهدافهم عن طريق بعـض الأساليب المرضية غير السوية.
أيضا ساعد عدم تطبيق الشريعة الإسـلامية بـل تطبيـق القوانين والنظم الوضعية بنظرتها الضيقة علـى ظهـور الفساد، ذلك أن غياب الوازع الديني ومفهوم الرقابة الذاتية التي تعني استشعار الموظف أن عليه ومعه رقيبا عتيـدا من ا سبحانه وتعالى، فضلاً عن رقابة السلطة المتمثلـة في رقابة أولي الأمر يعد دافعا إلى استشراء الفساد.

تعريف التنمية وتصنيف الدول اقتصادياً

تعريف التنمية:

تمثل التنمية الاقتصادية مكانة بارزة في الحياة الاقتصادية والسياسية، بل إن الاهتمام بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية يعد من أميز الاهتمامات التي تلتقي عندها الدول المتقدمة والنامية في عالم اليوم.

ومع ذلك فإن جدلاً حـول مفهـوم التنميـة الاقتصـادية Economic development قد برز إلى السطح اعتبارا من الستينيات، حيث لوحظ أنه على مستوى الاقتصـاديين الغربيين استخدم مصطلح التنمية دلالـة علـى التطـور الاقتصـادي بشـقيه "التقـدم المـادي Economic Progress[1] وأول من أفسح المجال في تعريفه للتنميـة للإطار الاجتماعي – السياسي كان الاقتصادي جوزيـف شومبيتر بينما يعد أرثر لـويس أول مـن اسـتعمل مـن الاقتصاديين كلمة تنمية بالمعنى المعاصر، فقد أعلن بعـد الحرب العالمية الثانية مباشرة أن هدف برنـامج للتنميـة

[1]) H.W. Arndt, "Economic Development: Asemantic History" Economic Devlopment and Culural change, Vol, ٢٩, No. ٣.

الاقتصادية السريعة هو تضييق الفجوة في الدخل الفـردي بين البلدان الغنية والفقيرة[1].

كما صادف نفس الجدل الاقتصاديون العرب، ففي أوائل الستينيات استخدم الرعيل الأول منهم مصطلح Economic development استخداما دقيقًا على أنه "التطور الاقتصادي" بدون اللجوء لتعبير "التنمية"، ولكن في السبعينيات لما ضاق بعض الاقتصاديين العرب بالمفهوم الاقتصادي الضيق لـ "التنمية الاقتصادية" تعلقوا بمفهوم شومبيتر باعتباره اقتصاديا غربيا ماركسيا أفسح مجالاً للإطار الاجتماعي – السياسـي في مفهومه للتنمية[2].

ولكن هذا الاتجاه الشمولي في تعريف التنمية الاقتصادية لم يقدر له أن يستمر، فبدأت بعض الكتابات. منذ منتصـف الستينيات – في التمييز بين مفـاهيم "النمـو الاقتصـادي – Economic growth من ناحية وبين "التطور الاقتصادي" أو "التنمية الاقتصادية" من ناحية أخرى.

---

[1]) W.A. Lewis, "An Economic Plan for Jamaica", Agenda, No. ٤ (November ١٩٤٤), p. ١٦٥.

[2]) الدكتور نادر فرجاني، عن غياب التنمية في الوطن العربي، المستقبل العربي، العدد ٦٠، فبراير ١٩٨٤، ص ١٨.

وقد تفاقم الخلاط بين هذه المفاهيم في الفكر الاقتصـادي الغربي، وبالتالي في العالم الثالث، بحيث وصل إلى المساواة بينهما على طرف، بينما اتسع المجال علـى طـرف آخـر للتفرقة بين كل من النمو الاقتصـادي والتنميـة – التطـور الاقتصادي على أسس مختلفة، كدرجة غنى المجتمع أو حجم الزيادة في الناتج، أو مصدر الحافز على زيادة الناتج[1].

وفي إطار التفرقة والتمييز بين النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية، حدد الفكر الاقتصادي الغربي النمو الاقتصـادي بأنه يعني زيادة في الناتج القومي الصافي، بينمـا تتضـمن التنمية إضافة إلى ذلك تغيرات أساسية في النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، ويواكب زيادة نصيب الفـرد مـن الدخل القومي عموما تغييرات جوهرية في النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي. بعبارة أخـرى فـإن الفـارق بـين المفهومين يكمن في درجة التغير الهيكلي في الاقتصاد محل الدراسة. بمعنى أن التنمية (التطور) تتضمن تحولاً هيكليا في

---

[1]) Robert A. Flammang, "Economic Growth and Economic Devlopment: Counterparts or Competitors? Economic Devlopment and cultural change, Vol, ٢٨, No. ١ (October ١٩٧٩) pp. ٤٧ – ٤٩.

الاقتصاد لا يتطلبه النمو، ولا يعنيه بالضرورة، وهذا التغير الهيكلي يضم جوانب اجتماعية وسياسـية بالإضـافة إلـى العناصر الاقتصادية[1]. كما ركز بعض الاقتصاديين على ما تتطلبه عملية التنمية من تغييرات في الجوانـب الاجتماعيـة كالتوزيع السكاني بين الريف والحضـر والـدين والعـادات والتقاليد، وكل ما يمتد إلى التفاعل بـين الإنسـان والبيئـة الاجتماعية والحضارية التي ينشأ فيها[2].

أيضا تنطوي التنمية على أبعاد سياسية وخصوصا فيمـا يتعلق بزيادة إسهام الجماعات والفئات المختلفة في المجتمـع في صنع القرارات بمختلف أنواعها وعلى جميع المسـتويات وخصوصا تلك التي تهم مصالحهم بشكل مباشر، وهذا مـا

---

[1]) R.A. Flammang, Ibid., p. ٤٩.
من أهم التغيرات التي تحدث نتيجة للتنمية نذكر على سبيل المثال: تصحيح الاختلالات الهيكلية في الجهاز الإنتاجي، عدالة التوزيع، تقليل التبعية الخارجية وزيادة الاعتماد على الذات، رفع الكفاءة الإنتاجية للوحدات الاقتصادية، تطوير الإدارة الاقتصادية لجهاز الدولة.

[2]) E. E. Hagen, "On the theory of social chang": How Economic Growth Begins (Home wood, III, Dorsey, ١٩٦٢.

عبر عنه "تنبرجن" بضرورة نشر الوعي عن ميزات وطاقات التنمية وخلق ظروف عامة مساعدة للتنمية[1].

وعى الرغم من الاهتمام الواسع بالتنميـة الاقتصـادية، فالتنمية دون شك ليست هدفًا نهائيا في حد ذاته، بـل هـي هدف مرحلي أو وسيلة تعود إلى أهداف نهائية أخرى تنتشر آثارها لتحقيق هدف واسع عريض، ألا وهو تحقيق الرفاهية للمواطنين، فرفع مستوى الدخل الفردي، ورفع نصيب الفرد من الخدمات، والحد من البطالة، وعدالة التوزيع.. وما إلـى ذلك. كلها أهداف تسعى الدول لتحقيقها في محاولـة لرفـع مستوى المعيشة وتحقيق الرفاهية، فالتنمية في هذا الإطـار هي تنمية اقتصادية واجتماعية وسياسية، لأن الأمر في هـذا المضمون لا يقتصر على التغير الكمي للمعايير الاقتصـادية فقط، وإنما يتضمن بالضرورة تغيرا اجتماعيا وثقافيا مباشرا نتيجة للآثار المتشابكة التي تحدثها التنمية نفسها، فالتنمية إذاً ذات جوانب متعددة تمثل الزيادات الكمية ركنًا أساسـيا فـي تحقيق التحولات النوعية في المجتمع.

---

[1]) Jan Tinbergen, the Design of Development, Baltimore: the Plannig, N.Y. Me Graw – Hill, ١٩٦٧, p.p ٣ -٤.

واضح من العرض السابق أن التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما جاءت في تعريفات الفكر الرأسمالي والاشتراكي قد ركزت في أهدافها على جوانب مادية وهمشت الجوانب الإنسانية أو الاجتماعية وهذا ما يميز نهج التنمية في الإسلام عنه في النظم الوصفية، ولذا سنعرض بإيجاز لنهج التنمية في الإسلام.

التنمية في الإسلام:

ترتكز التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الإسلام على دعامتين هما وفرة الإنتاج وعدالة التوزيع، وهذا ما جعل للتنمية في الإسلام طابعا خاصا، فهي تدعو إلى العمل وتحقيق أكبر قدر ممكن من الوفرة في الإنتاج ومن ثم تحقيق التقدم الاقتصادي والاجتماعي وذلك عن طريق الاستغلال الأمثل لمختلف الموارد الطبيعية التي وهبها ا لنا – وهذا الأمر يماثل ما تهدف إليه التنمية في الاقتصاد الوضعي – ثم استخدام التقدم الاقتصادي الذي تحقق وسيلة لنشر الخير والعدل والسلام والحق في مختلف أرجاء الأرض، ومعنى ذلك أن الإسلام يضع للاقتصاد هدفًا يمكن أن يطلق عليه

إنسانية الاقتصاد وأخلاقياته ومثالـه[1] وذلـك هـو الشـرط الأساسي الذي لابد أن تحققه إذا ما أريد للتقـدم الاقتصـادي والاجتماعي أن يستمر. ويعتمد هذا الشرط على عدالة توزيع الدخول حتى لا ينحصر تداول الأموال في أيدي فئة قليلة من المجتمع، وقد ثبت ضرر ذلك على التنمية بشقيها الاجتماعي والاقتصادي. وقد حذر القرآن الكريم من ذلك حيث يقول ا تعالى ﴿ كَيْ لاَ يَكُونَ دُولَـةً بَيْنَ الأَغْنِيَـاءِ مِنْكُمْ ﴾[2]. وهذا الجانب ما يميز التنمية في المنهج الإسلامي عن التنميـة فـي المـنهج الوضعي.

إذا فالتنمية في الإسلام تسعى لتحقيق هدفين، الأول هدف اقتصادي والثاني هدف إنساني اجتمـاعي يتضـمن تحقيـق الوظيفة الإنسانية التي كلف ا بها الإنسان وهـي عمـارة الأرض ونشر الخير والعدل والحق بين أرجائها[3].

---

[1]) الدكتور علي عبد الرسول، الاستثمار في الأمن كأحد عناصر خطط التنمية الشاملة، التنمية الشاملة وعلاقتها بالأمن، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، ١٩٨٨، ص ١٣٧.

[2]) سورة الحشر، الآية: ٧

[3]) الدكتور عبد الرحمن يسري، التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الإسلام، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ص ١٥، وأيضًا الدكتور محمد عبد المنعم عفر، التنمية الاقتصادية لدول العالم الإسلامي، دار المجمع العلمي، جدة، ١٩٨٠، ص ٢٩ – ٣٠.

بناء على ذلك يمكن القول أن التنمية في المنهج الإسلامي تحتوي على عدة مقومات هي:[1]

١- إنتاج اقتصادي سلعيا وخـدميا بكميـات ونوعيـات معينة.

٢- أن يلتزم الإنتاج بالمبادئ الإسلامية التي تضفي على الإنتاج طابعا أخلاقيا إنسانيا، وإلا فالتقدم فقط لا يعتد به في المنهج الإسلامي.

٣- من ناحية التوزيع، العمل على توفير مستوى معيشي لائق لكل فرد في المجتمع، وإلا فمهما تعاظم الإنتاج مع عدم توفير هذا المقوم لا يعد تقدما اقتصاديا مـن وجهة نظر المجتمع الإسلامي.

٤- العمل على أن تكون آثار التنمية من وجهـة نظـر الأجيال المستقبلية، فالتنمية عمليـة طويلـة العمـر بمعنى أن كل ما يهدد بانقطاع آثـار التنميـة إنمـا يعكس القضاء على التنميـة مـن وجهـة النظـر الإسلامية ومغزى ذلك أن التقـدم إذا لـم يسـتكمل مقومات الاستمرار فإنه لا يعتد به إسلاميا.

---

[1]) المرجع السابق، ص ١٣٨.

تصنيف دول العالم اقتصاديًا:

بدأت في العقود الأخيرة مرحلة جديدة مـن تـاريخ العـالم تميزت بالدراسة المركزة على الأهمية الاقتصـادية لتنميـة الشعوب وبالعمل المخطط على أحداث التغييـر الاقتصـادي الإيجابي، ونظرا للتباين في الخلفيات والأوضاع التاريخية – الاقتصادية، فإنه قد درج معظم الباحثين في هذا المجال على تقسيم العالم إلى "دول متقدمة" و "دول متخلفة" ثم إلـى "دول صناعية" و "دول نامية" ثم ظهر تعبير "دول العـالم الثالـث" الذي يشمل ما يقارب ١١٨ دولة نامية مقابـل "دول العـالم الأول" وهي دول العالم الرأسمالي والغربي والشرقي (اليابان واستراليا وغيرهما) مقابل "دول العالم الثاني" وهـي الـدول التي عرفت فيما مضى بدول المعسكر الاشتراكي، وينظـر أحيانًا إلى هذا التقسيم على أن هناك "غرب" أو شمال" غنـي متقدم، و "جنوب" متخلف حيث إن أغلب الدول المتقدمة تقع في الشمال الغربي من الكرة الأرضية بينما تتنـاثر الـدول النامية في جنوب الكرة الأرضية.

هذا وقد قسم البنك الدولي العالم إلى مخمس مجموعات مـن الدول[1] على أساس حدود معينـة بالنسـبة لمعـدل النـاتج القومي.

المجموعة الأولى من الدول:

وهي التي يقل فيها معدل الناتج القومي الإجمالي عـن ٣٧٠ دولار ويبلغ عدد هذه الدول ٣٦ دولة وتشـكل ٥٣% مـن مجموع سكان العالم، في حين لا تتجاوز حصتها ٥% مـن مجموع الإنتاج العالمي.

المجموعة الثانية من الدول:

وهي التي يتجاوز فيها معدل الناتج القومي الإجمـالي عـن ٣٧٠ دولار فيبلغ عددها ٦٩ دولة وتشكل حوالي ٢٣% من مجموع سكان العالم وتبلغ حصتها ١٤% من مجموع الإنتاج العالمي.

المجموعة الثالثة من الدول:

وهي التي يبلغ فيها معدل الناتج القـومي الإجمـالي ٤٢٠٠ دولار وأكثر ويبلغ عددها حوالي ١٨ دولة وتمثـل الـدول

---

[1]) البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم، واشنطن ١٩٨٦، جدول رقم ١، ص ١٤٦.

الصناعية، وتبلغ حصتها ٦٤% من مجموع الإنتاج العـالمي بينما تشكل ١٥% من مجموع سكان العالم.

أما المجموعة الرابعة من الدول:

فهي مجموعة الدول المصدرة للنفط ذات الفائض فـي رأس المال ويبلغ معدل الناتج القومي الإجمالي فيها حوالي ٥٠٠٠ دولار وتبلغ حصتها ١,٤% من مجموع الإنتاج العالمي بينما تشكل ٠,٦% من مجموع سكان العالم.

المجموعة الخامسة من الدول:

وهي مجموعة الدول التي كانت تأخذ حتـى وقـت قريـب بالتخطيط المركزي ويبلغ معدل الناتج القومي الإجمالي فيها تقريبا ٤٣٠٠ دولار وتبلغ حصتها ١٥% من مجموع الإنتاج العالمي، بينما تشكل ٨% من مجموع سكان العالم.

الجزء الثاني

العلاقة بين الفساد والتنمية

في محاولتنا لاستشراف العلاقة بين الفساد والتنمية، ناقشنا المفاهيم المختلفة للفساد وخلصنا إلى تعريف للفساد – في غياب تعريف عام وشامل – تسير عليه هذه الدراسة. كذلك استعرضنا مفاهيم التنمية بشكل عام والتنمية الاقتصادية والاجتماعية بشكل خاص وذيلنا ذلك بتصنيف لدول العالم طبقًا لمعدل الناتج القومي الإجمالي، والآن نسعى لتوضيح العلاقة بين كل من الفساد وعملية التنمية.

الفساد المصاحب لعملية التنمية:

السؤال الذي يطرح نفسه الآن هو هل يعد الفساد الإداري أحد المظاهر المصاحبة لعملية التنمية؟ أو أنه يعد نتيجة لما يعانيه المجتمع – أي مجتمع – من مظاهر التخلف الاقتصادي والاجتماعي؟

حقيقة الأمر أننا إذا بدأنا بالشق الثاني من التساؤل، فسنجد أن معظم البلدان النامية – والبلدان العربية هي جزء

منها – تعيش واقعا يعكس الكثيـر مـن مظـاهر التخلـف الاقتصادي والاجتماعي، وهذا الواقع يفرز – ضمن ما يفرزه من نتائج – مشاكل تتعلق بالعمالـة والتوظيـف والتـدهور السريع في الطاقات الإنتاجية والبنيات الأساسية والأجهـزة الإدارية والعجز عن إشباع الحاجات الأساسية للمـواطنين، وعدم العدالة في توزيع الدخل والثروة بين الأفراد والأقـاليم وبين الريف والمدن واتساع الهوة بـين الأغنيـاء والفقـراء وعدم الاستقرار السياسي والاجتماعي والأمني.. ومـا إلـى ذلك. وكل هذه العوامل تعد أرضا خصبة لظهور وانتشار بل استمرار حالات التسيب والفساد، والذي يمكن تبرير وجـوده وتفشيه في هذه الحالة على أنه نتيجة لما يعانيه المجتمع من مظاهر التخلف الاقتصادي والاجتماعي[1].

أما الشق الأول من هذا السؤال والذي يطرح نفسه مـن منطلق أن الدول وهي تسعى إلى معالجة عوامل هذا التخلف، وإزالة مسبباته والتصدي للظـروف التـي تسـاعد علـى استمراره لتحقيق الرقي والتقدم – ومن ثـم القضـاء علـى مسببات الفساد والتسيب المتفشية في المجتمع – لمجتمعاتهـا

---

[1]) من هنا يمكن اعتبار الفساد الإداري أحد معايير التخلف ويتناسب معه تناسبًا طرديًا.

عن طريق الأخذ بأسباب التنمية والتطور، وهي إذ تعمل من أجل ذلك تجد نفسها إزاء معضلة وتناقض ناتج عـن عـدم الاستعداد لمواكبة التطور الحضاري السريع مما يخلق نوعا من التصادم وعدم التجانس واختلال التوازن فـي المواقـف والسلوك الذي تفرزه ظروف التنمية، كانعكـاس للتغيـرات الاقتصادية والاجتماعية الجارية.

والمعروف أن التنمية وما يصاحبها من تصنيع وتحضر والحراك السكاني والهجرة والتحولات والتغيرات الناجمة عن ذلك كله – كالتغيرات التي تحدث في العلاقات السائدة بـين الأعضاء والجماعـات، والتغيـر فـي الأدوار والمكانـات الاجتماعية والاقتصادية، والتغير في الأنماط الثقافية للمجتمع والعادات والتقاليد، والتغير في النظم التي من شأنها أن تحدد معايير السلوك المقنن لضبط سلوك الأفراد والجماعات[1] – قد تساعد على ظهور وانتشار حالات فساد وتسـيب جديـدة ترتبط بظروف التغيرات الاقتصادية والاجتماعية[2] كرد فعل

---

[1]) الدكتور صلاح عبد المتعال، التغير الاجتماعي والجريمة في المجتمعات العربية، مكتبة وهبه، القاهرة، ١٩٨٠، ص ٨١.

[2]) بالطبع يتباين الفساد والتسيب في نوعه وطبيعته ونسبته من بلد لآخر تبعًا لواقع الحياة الاجتماعي والقيم السائدة في المجتمع والنظام السياسي

عن عمليات التنمية التي تحدث في المجتمع مع المضي فـي تنفيذ خطط ومشاريع التنمية[١].

فهذه التغيرات تخلق "تحركًا إنسـانيا مـن المجتمعـات المحرومة باتجاه المجتمعات القادرة مع ما يرافق هذا التحرك من المظاهر الانحرافية التي تترتب على اقتلاع الإنسان من بيئته وتحلله مـن معـايير الضـبط السـلوكي والخضـوع لإغراءات التكسب والأعمال غير المشروعة التي تسـتهدف تذليل الصعوبات التي يمكـن أن تضـعها الدولـة بطريقـة مقصودة من قبيل إجراءات الضبط والتنظيم ولأي غـرض أخر، ويطرح هذا الواقع فسادا وتسيبا وممارسـات أخـرى للسلوك الانحرافي في ساحة التنمية[٢].

والاقتصادي القائم وتطور أجهزة العدالة والسياسات المتبعة للوقاية والمكافحة.

[١]) يود الباحث أن يوضح أنه عندما تتحقق نتائج التنمية وتظهر واضحة للعيان يقل هذا التوتر الناتج عن عدم التوازن والتجانس في المواقف والسلوك.

[٢]) الدكتور سنان سعيد، دور الإعلام في الوقاية من الجرائم الناجمة عن النمو الاقتصادي، بحث منشور ضمن أبحاث سلسلة الدفاع الاجتماعي، المنظمة العربية للدفاع الاجتماعي، الرباط، العدد السابع، ١٩٨٣، ص ٦٩.

ويمكن أن نؤكد إذًا أن التنميـة الاقتصـادية لا تـؤدي بالضرورة إلى انخفاض معدل السلوك الانحرافي، فالنشـاط الاقتصادي المتنامي والرخاء المعيشي الاجتماعي من شـأنه أن يقلل أنماطًا من الجرائم والانحراف وقد يقضـي عليهـا لتظهر في الوقت نفسه أنماط جديدة والتي يصـنفها رجـال الاقتصاد والقانون بالانحرافات أو التسيب المصاحب للنمـو الاقتصادي.

ومن أبرز هذه الانحرافات الاحتيال والسرقات والسـطو والتزييف والرشوة والتهريب والتلاعـب بالأسـعار وخلـق السوق السوداء وإخفاء المواد والمنتجـات والكسـب غيـر المشروع من وراء بيعها بأعلى مـن سـعرها والتقـاعس والتكاسل والتهريب وتعطيل العمل والتخريب في المؤسسات الإنتاجية والتعامل بالعملة بصورة غير قانونية.. ومـا إلـى ذلك[1].

أيضا نلاحظ أن معظم البلـدان العربيـة – وهـي فـي معظمها بلدان نامية – والتي تسير علـى طريـق التنميـة الاقتصادية تبرز فيها هذه الظاهرة، ففـي بعضـها يلاحـظ

[1]) المرجع السابق – ص ٧٠.

انخفاض ملموس في بعض الجرائم والانحرافات فـي حـين يمكن أن تُسجل بعض أنواع السلوك الانحرافـي والتسـيب تصاعدا في غيرها، فجرائم التهريب وجـرائم المسـكرات والاغتصاب وحوادث الطرق والحرائق العمد قد تقل في حين ترتفع جرائم الرشوة والتزوير والاختلاس.. وما إلى ذلك.

ويمكن أن نلاحظ ظاهرة أخرى في البلدان النامية وبينها بلدان الوطن العربي ترتبط بها وتنتج عنها أنماط من السلوك الانحرافي والفساد وهي ظاهرة الهجرة داخل البلد الواحد من الريف إلى الحضر، فمن بين الآثار التي تُحدثها عملية التنمية الاقتصادية وتحديث الاقتصاد وتنويعه هو ما نلحظـه مـن تغيرات على العمالة من حيث تأثيرها المباشر على نوعيـة العمالة وعلى مواقعها الجغرافيـة والاقتصـادية، وذلـك أن عوامل الجذب الناتجة من التطور الاقتصـادي فـي بعـض قطاعات الاقتصاد لنوعيات معينة من القوى العاملة يـؤدي إلى تحركها بين قطاعات الاقتصاد، حيث تتضـافر عوامـل جذب العمالة من الريف إلى المدن مع اتساع سـوق العمـل واتساع قاعدة التنمية.

ومن قراءة البيانات التي نُشرت عن الهجرة الداخلية في بعض البلدان العربية (على سبيل المثال مصر – السعودية – والسودان) يمكن أن نؤكد بأن السبب الرئيسي للهجرة الداخلية في جمهورية مصر العربية من الريف إلى الحضر خلال الفترة من ١٩٦٠ وحتى ١٩٨٥ يعود إلى ظروف الحياة المتزايدة الصعوبة في المناطق الريفية وتركز كل الخدمات في مدينة القاهرة (العاصمة) حيث انصب اهتمام المسئولين بعد قيام الثورة على العاصمة وحدها وبعض المحافظات الرئيسية كالإسكندرية والجيزة والسويس مع إهمال للمناطق الريفية، لقد زاد القطاع الحضري سريعا ففي عام ١٩٨٤ كان عدد المواطنين القاطنين للحضر ٤٣,٧% من مجموع السكان بالمقارنة مع ٣٨,٣% في ١٩٦٠ وقد نمت القاهرة الكبرى في خلال نفس الفترة من ٤,٨ مليون نسمة إلى ٨ ملايين نسمة أي من ١٨,٦% إلى ٢٢% من إجمالي السكان، وقد كان نمو القاهرة الكبرى أسرع من نمو القطاع الحضري ككل، وتتسم بكل أعراض المدينة

المتضخمة التي لا تستطيع مواجهة المشاكل الأولية في البنية الأساسية والمواصلات والإسكان.. وما إلى ذلك[1].

أيضا تشير بيانات خطة التنمية الخمسـية الثالثـة فـي المملكة العربية السعودية، إلى تزايد الهجرة من الريف إلـى المدن أبان الخطتين الأولى والثانية، ولقد أكدت خطة التنمية الثالثة في المملكة أن تحركات القوى العاملة من الريف إلـى المدن أدت إلى ارتفاع نسبة السكان في المدن إلى ٥٤% من جملة سكان المملكة[2].

كذلك أفادت تقديرات وزارة المالية والتخطيط الاقتصادي بالسودان (١٩٧٦) إلى أن معدل الهجرة السنوية الصافية إلى المناطق الحضرية تتراوح ما بين ١٥٠,٠٠٠ – ٢٠٠,٠٠٠ فرد، كما أن إحصائيات مصلحة الإحصـاء تشـير إلـى أن الهجرة الداخلية للمدن الكبرى في السودان قـد زادت مـن ٦,٤% من مجموع السكان في تعداد سنة ٥٥ – ١٩٥٦ إلى ١٣,٤% في تعداد ٧٣- ١٩٧٤، كما أثبت تعداد ١٩٨٣م أنه

---

[1]) بنت هانس وسمير رضوان، العمل والعدل الاجتماعي، مصر في الثمانينيات، دراسة في سوق العمل، مكتب العمل الدولي، القاهرة، دار المستقبل العربي، ١٩٨٣، ص ١٤٢.

[2]) المملكة العربية السعودية، وزارة التخطيط، الخطة الخمسية الثالثة للتنمية، الرياض، ١٤٠٠ – ١٤٠١هجريًا – ١٤٠٥هجريًا

من بين سكان السودان البالغ عددهم ٢٠,٥٦ مليونًا وقتئذ فإن ٧١% يعيشون في مناطق ريفية و١٨% في المـدن و١١% رحل متنقلون، ويتركز أغلب السكان في العاصمة القوميـة والإقليم الأوسط حيث ترتفع الكثافة السكانية عن بقية أقـاليم البلاد وقد استأثرت لسبع مـدن الأكبـر بـ ـ ١,٣٤٣٦٥١، يسكنون العاصمة القومية بمدنها الثلاث (أم درمان والخرطوم والخرطوم بحري) وهذا يعني أن الخرطوم استقطبت أعلـى نسبة من المهاجرين من الريف إلى المدن[١].

وقد جاء تقدير لجنة الأمن والدفاع الوطني في السـودان مؤكدا هذه الحقيقة، حيث أشار التقرير إلـى أن ٤٠% مـن سكان الخرطوم (العاصمة) وافدون من مـديريات السـودان المختلفة([٢]).

هذه الهجرة من الريف إلى المدن لهـا علاقـة مباشـرة بسلوك العاملين وبخاصة الذين يلتحقون بوظائف رسمية تتقيد بمواصفات بيروقراطية معينة، وكما أشار "فيلبس براون" فإن

---

[١]) المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الجريمة في السودان، الرياض، ١٤١١هـ

[٢]) جمهورية السودان، وزارة المالية والتخطيط الاقتصادي، الإدارة العامة للبحوث الاقتصادية، العرض الاقتصادي، الخرطوم، ٨٢ – ١٩٨٣م.

الرعاة والزراع والبدو عند التحاقهم بوظائف عامة يواجهون بمشكلات تتعلق بالحضور والانصراف في مواعيد محـددة وسلوكيات تتصف بالالتزام والانضباط وهي مسائل مستحدثة بالنسبة لهذه الفئات التي اعتـادت علـى القيـام بأعمالهـا بالأسلوب الذي يرونه مناسبا، كما أنهم لم يعتادوا على تنظيم الوقت ولا على المساءلة من قبل الرؤساء[1].في مثـل هـذه المواقف نجد أن هنالك تعارضا أساسيا بين السلوك المتوقـع والسلوك الحقيقي، مرده حالة الصراع الفكري والثقافي بسبب صعوبة التكيف مع الحياة الحضرية مما يخلق ازدواجا فـي شخصية المهاجر وصراعا حادا بين تقاليده وأعرافه الريفيـة والحياة التي أخذت تسحق تلك التقاليد والأعراف تحت وطأة متغيراتها الاقتصادية والثقافية[2]، وقد أفرزت هذه الظـاهرة انتشارا لسلبيات كثيرة أهمها التسيب والفساد الإداري.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى تؤدي التنمية الاقتصادية بشكل عام والتصنيع بشكل خاص إلى تطور وتوسـع فـي

---

[1]) Barown, Phelps, "Introduction" in Fawzi, S.? the Labour Movement in the sudan, (London: Oxforf University Press, ١٩٥٧).

[2]) الدكتور سنان سعيد، مرجع سبق ذكره، ص ٧٠.

قطاعات الاقتصاد المختلفة، وغني عن البيان أن هذا التوسع والتطور يؤدي بالضرورة إلى توسع في أعـداد ونوعيـات القوى العاملة الضرورية لهذه القطاعات.

وقد أكدت التجارب الاقتصادية بشكل قـاطع أن التنميـة الاقتصادية تؤدي إلى تقليل نسبة مشاركة القطاع الزراعـي في إجمالي الناتج المحلي مع زيادة نسبة مشاركة الصـناعة فيه في المرحلة الأولى من التطور الاقتصادي ثم يعقب ذلك زيادة في مشاركة قطاع الخـدمات علـى بقيـة القطاعـات الأخرى في المرحلة الثانية، وسبب ذلك يكمن في أن التوسع في القطاعات الإنتاجية يتطلب توسعا في قطاعات الخـدمات والقطاعات الوسيطة بما يتناسب وذلك التطور، وبما أن هذه التحولات القطاعية تتطلب بالضرورة زيادة في القوى العاملة في القطاعات الحديثة الصناعية والخدمية، فإن نسبة إسـهام القوى العاملة في هذه القطاعات الوسيطة والخدمية يسـتمر في الزيادة حتى ينقلب وضع القوى العاملة من حيث أهميتـه وكبر حجمه من وضعه السابق رأسا على عقـب، فيكـون بالترتيب من حيث كبر حجم نسبة القوى العاملة في مراحـل متقدمة من التنمية على النحو التالي: قطاع الخدمات، القطاع

الصناعي ثم القطاع الزراعي. هذه الحقيقة سادت معظم البلدان النامية والمتقدمة أيضا والبلدان العربية، ولكن هذه الحقيقة انقلبت إلى مشكلة خصوصا في البلدان العربية.

وحتى يكون التحليل دقيقًا فإن الأمر يستلزم أن نفرق بين البلدان العربية من حيث سرعة أو بطء النمو.. فمعظم البلدان العربية – باستثناء الدول العربية النفطية – يمكن أن نطلق عليها الدول الأبطأ نموا في المنطقة العربية، أما الدول العربية المصدرة للنفط (على وجه الخصوص دول الخليج) فيمكن أن نطلق عليها الدول الأسرع نموا في المنطقة العربية.

بناء على ذلك يمكننا القول أن الدول النفطية والتي قطعت خلال العشر سنوات الأخيرة شوطًا من النمو يعادل ما تقطعه الدول النامية في ثلاثين عاما تقريبا قد عانت من مشاكل مختلفة وأكثر تنوعا وخطرا فرضته عليها الظروف الاقتصادية الجديدة. فالتغير الاجتماعي والاقتصادي السريع الذي شهدته هذه الدول قد أفرز أنماطًا جديدة من الفساد والتسيب تركز أساسا في فئات معينة من موظفي الدولة وأصحاب الأعمال، وهذه الانحرافات تتعلق بدفع واستلام

الرشاوي عند توزيع العطاءات والمنافسات الحكومية الهامة واستغلال العاملين خصوصا الوافدين منهم فيما يتعلق بأجورهم وحقوقهم الأخرى، والتهرب من دفع الالتزامات والضرائب واستغلال الدعم الحكومي للسلع الاستهلاكية لإثراء[1]، واحتواء أسواق بعض السلع والأوراق النقدية وغيرها[2].

أما البلدان العربية الأخرى، وهي الأبطأ نموا، فلم تتمكن معظمها من إحداث التوازن في هيكل العمالة بين القطاعات المختلفة، مما أدى إلى تضخم العاملين في القطاعات الخدمية في هذه الدول.

ومع هذه الزيادة الكبيرة في أعداد العمالة في القطاع الخدمي، برز في الآونة الأخيرة اتجاه مدعم بالأدلة يعتبر أن عملية التحول هذه قد جاوزت حدود الجدوى في بعض الأحيان فأصابتها أعراض التضخم سواء كان ذلك بالنسبة

---

[1]) يحضرني في هذا الصدد ما كان يحدث في المملكة العربية السعودية من قيام بعض التجار بشراء القمح من خارج المملكة بأسعار منخفضة وتوريده للحكومة – على اعتبار أنه الذي قام بزراعته – بالسعر المدعم ويستفيد التاجر بالفرق بين السعرين.

[2]) التنمية الشاملة وعلاقتها بالأمن، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، ١٤٠٨هـ، ص١٩.

لأعداد الموظفين التي تتزايد باسـتمرار أو لجهـة تشـعب الإدارات والمسميات الوظيفية بشـكل قـد يتعـارض مـع مؤشرات الفاعلية والكفاءة المعتمدة في قياس الأداء الوظيفي.

والحقيقة الثانية هي أنه على الرغم من الإنجازات الهامة التي تحققت فإن التوسع الكمي في أجهزة الخدمـة المدنيـة وإعداد الموظفين لم يكن دائما متوازيا مع تحسـين نوعيـة الخدمات العامة المقدمة إلى المـواطنين وخفـض تكلفتهـا وتبسيط إجراءاتها، بل على العكس ظهرت آثار سلبية علـى التنمية كنتيجة للتضخم الوظيفي الذي يشارك بصورة مباشرة في الحد من استغلال طاقات الفرد، فإنتاجية الموظف في هذه الحالة تكون في واقع الأمر أقل من مقدرته الحقيقية، فإسهامه في الإنتاج في موقع عمله يكون أقل مما ينبغي نتيجة لهـذه الظروف التي يخلقها التضخم الوظيفي[1]، والأمـر بطبيعـة الحال لا يقف عند هذا الحد وإنما يمتد إلى وحدة العمـل أو

---

[1]) راجع على سبيل المثال:
الدكتور إبراهيم العواجي، التضخم الوظيفي، مفهومه، وأسبابه، آثاره وعلاجه، ندوة التضخم الوظيفي وإحداث الوظائف العامة في الخدمة المدنية بالمملكة ، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٤٠٢هـ - ١٩٨٢م، ص ٣٢ – ٣٤، وكذلك الدكتور عبد الحميد بهجت فايد، مؤشرات التضخم الوظيفي في أجهزة الخدمة المدنية، المرجع السابق، ص ٩ – ١١.

الإنتاج الذي ينتمي إليه الموظف. إذا فالأثر السلبي للتضـخم الوظيفي يمتد من نطاق عمل الموظف الواحد إلـى الوحـدة التي يعمل فيها وإلى القطاع الذي تنتمي له الوحدة، ومن ثـم إلى الاقتصاد الوطني بأكمله. ذلك أن انخفاض إنتاجية الفرد كنتيجة للتضخم الوظيفي تمتد آثاره إلى انخفاض في إجمالي الناتج المحلي، ويقود ذلك بالتالي إلى تـأثير سـلبي علـى التكوين الرأسمالي، لأن مجالات الادخار والاستثمار تتناقص مع استمرار تزايد نطاق التضخم الوظيفي الذي يؤثر سـلبا على زيادة الإنتاج والدخل، والنتيجة الحتمية لذلك هي سـوء استغلال الموارد الاقتصادية المتاحة، وينعكس ذلك بالتـالي على ما نراه من سلبيات وتسيب وفساد في أداء الأعمال وما يتبعه من تعطيل للعمل وتراخٍ وتسويف وعدم مبالاة وتعويق لمصالح المواطنين وتكلفة كبيرة تتحملها الدولـة والمنظمـة دون داع، ومن ثم انحسار للدفعة التنموية[١].

---

[١]) من بين الآثار السيئة للتضخم الوظيفي على الدولة والمنظمة ما يلي:

أ- تحمل ميزانية الدولة النامية بحجم أجور يمثل نسبة كبيرة من حجم الإنفاق العام، هذا الحجم الكبير كان من الممكن الاستفادة به في استثمارات هامة أو تحسين الخدمات للموظفين.

ب- عجـز الـدول عـن تحسـين أحـوال العـاملين بالقطـاع الحكـومي والعام عن دفع أجور مناسبة تشبع حاجاتهم الأساسية، ومـن هنـا تبدأ عمليات الفساد والانحراف، حيث يسعى هؤلاء العاملون

من هنا يمكن أن نتلمس حقيقة هامة وهي أنه قد يصاحب عملية التنمية الاقتصادية وما يتبعها من تغيـرات بنائيـة – Structural Change في المجتمع صور من صور الفساد الإداري والتسيب وهذا القول ينطلق على أغلب المجتمعـات المعاصرة ومن بينها البلدان العربية التي تسـير بسـرعات متفاوتة في عملية التنمية حسب إمكانيات كل منها.

ومن بين أنواع التسيب والفساد الإداري المصاحب للنمو الاقتصادي هو ما نلحظه من الزيادة الضخمة فـي الحجـم المالي لجرائم اقتصادية تقليدية معينة كالتهرب من الضرائب أو التحويلات غير المشروعة لرأس المال أو الغش في النقل

إلى تعويق العمل بهدف الحصول على بعض المنافع والمزايا من المراجعين والمتعاملين مع المنظمة، أو قد يلجأ العاملون إلى العمل بعد وقت الدوام الرسمي، وهذا يرهق العامل أو الموظف ويُفقده ولاءه وانتماءه للعمل الأصلي، وقد يلجأ بعضهم إلى الاختلاس وسرقة المال العام من أجل إشباع متطلباته الأساسية.

ج- ظهور وانتشار الفساد التنظيمي، حيث يؤدي تزايد أعداد العاملين والمديرين في المنظمة إلى صعوبة الترقي في معظم المنشآت الحكومية والقطاع العام، وهذا يعد مظهرًا من مظاهر سوء التنظيم.

راجع: الدكتور علي أحمد علي، العمالة المكتبية الزائدة وأثرها السيئ على السلوك والإنتاجية. مرجع سبق ذكره، ص ٦ – ٨

الواسع النطاق للسلع الحيوية حيث يمكن أن يكون الأثر العام كبيرا بحيث يهدد الاستقرار الاقتصادي لبلدان بأكملها.

لقد تكبدت شركات عامة وخاصة خسائر فادحة من جراء الاختلاسات والغش بادعاء زيادة الإنتاج، والاستيلاء علـى المنتجات وبيعها بأعلى من سعرها الحقيقي، وتزوير الفواتير وغير ذلك من الممارسات التي تنطوي على الغش.

وكنموذج للتدليل على صدق ما أوردناه، نذكر ما أعلـن مؤخرا في جمهورية مصر العربية، عـن ارتفـاع خسـائر الشركة القومية لإنتاج الأسمنت إلى ٩٣ مليون جنيه مصري خلال عام ١٩٩٢م بعد أن كانت هذه الخسائر لا تتجاوز ٥٢ مليونًا في العام الأسبق، وقد أكدر رئـيس الرابطـة العامـة لتجار الأسمنت في مصر أن السبب وراء ذلك يعـود إلـى إدارة الشركة، مرجعا ارتفاع أسعار طن الأسمنت في السوق السوداء إلى ٢٤٠ جنيها إلي سوء الإدارة بالمصانع وتلاعب بعض قيادات القطاعات التجاريـة والشـحن بالعديـد مـن الشركات، وقد أوضح رئيس الرابطة أن أي مواطن يمكنـه استخراج رخصة وهمية للأسمنت ويحصل علـى كميـات ضخمة للاتجار بهـا فـي السـوق السـوداء، إذ أن نظـام

الموزعين المعتمدين لدى شركات الأسمنت ساعد على ازدياد حدة الأزمة، كذلك كشفت وزارة الأشغال والموارد المائيـة المصرية عن إصدارها قرار يقضي بعدم استخدام المنتج من مصانع الشركة القومية للأسـمنت وذلـك لعـدم مطابقتـه للمواصفات، ونفس الأمر صـدر عـن المجلـس المحلـي لمحافظة أسوان الذي رفض استخدام الشركة لعدم مطابقتـه للمواصفات[1].

وكنموذج ثاني لتوضيح ما أوردناه من قبل، نـورد مـا توصلت إليه بعض الدراسات الحديثة من أن معـدل الفسـاد والتسيب ضد ممتلكات الدولة يتزايد بالفعـل ويتـزامن مـع عملية تحديث وتطوير الاقتصاد، فقد أوردت دراسـة عـن التغير الاجتماعي والجريمة في المجتمعات العربية"[2].

إن فرص الاعتداء على الأموال تتزايد مع عملية التنمية، وعندما يصبح المجتمع أكثـر إنتاجـا وتعقيـدا وتحضـيرا وتصنيعا ومن ثم نجد أن حالات الفسـاد الإداري والتسـيب تحدث في العادة في فترات النمو الاقتصادي.

---

[1]) جريدة الشرق الأوسط، الصفحة الاقتصادية، يناير ١٩٩٣م.

[2]) الدكتور صلاح عبد المتعال، التغير الاجتماعي والجريمة في المجتمعات العربية، مكتبة وهبة، القاهرة ، ص ١٤٦.

وللتدليل على صحة هذه النتائج نورد الجدول التالي عن جرائم الاعتداء على الأموال في بعض أقطار الوطن العربي، ولعل في بيانات هذا الجدول ما يؤكد صحة ما توصلت إليـه هذه الدراسة.

جرائم الاعتداء على الأموال في بعض الأقطار العربية خلال الفترة من ١٩٨٤ وحتى ١٩٩٠م

الدولة	١٩٨٤م	١٩٨٥م	١٩٨٦م	١٩٨٧م	١٩٨٨م	١٩٨٩م	١٩٩٠م
الأردن	٤٤٤٩	٣٧٠٥	٦٢٧٠	٥٤٢٦	٥٨٣٢	٥٨١٧	٧٤٥٣
الإمارات	٨٣٩٩	٨٧١٤	١٠٤٥٦	١١١٠٨	١٠١٧٠	١١٥٠٣	١٤٢٦٧
البحرين	٣٣٦٩	٣٩٠٩	٦٦٨٤	٧٤١٣	٧٨٣٥	٧٧٢٧	٨٠٦٩
السعودية	٥٤٩٠	٧٠٠٠	٦٨٥١	٧٥٥٣	٧٤٠٢	٩٠٢٢	٨٦٤٧
عمان	-	١٩٣٥	١٨٦٨	١٩٩٧	-	١٤٨٥	٩٨٧
قطر	٧٩٤	٦٩٠	٦٧٦	٨٥٥	٥١٢	٤٢٨	٨٢٨
الكويت	٢٤٥٦	٢٥٥٢	٢٦٠٤	-	-	-	-
مصر	٢١٧٤٥	٢٦٣٥٦	٢٦٧٧٧	٢٩١٠٤	٢٨١١٥	٣٠٩٧٣	٤٥١٠٣
السودان	٩٧٣٠٠	١٤٦٥٤٠	١٥١٤٧٧	١٥٣٣٤٧١	١٤٧٧٣	١٤٣٥٩٢	-
سوريا	٥١٦٧	٥٥٠٠	٥٠٨٧	٥٧٨٦	٦٣٨١	٦٥٢٦	٧٢٩٨
الجزائر	-	-	-	٣١١٩٣	-	٣٨٥٧٦٥	٦٩٠٧٩
لبنان	٧٣٥٦	٧٠٤٧	٧٨٢٢	٤٩٤٨	٥٧٧٤	-	-

المصدر: البيانات مستخرجة من البيانات التي أعدها قسم البحوث بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب.

يوضح الجدول السابق أن التنمية الاقتصادية التي حدثت في معظم الأقطار العربية خلال السنوات العشر الماضـية قـد صحبها زيادة في عدد جرائم الأموال وأصبح الاعتداء علـى الأموال العامة كصورة من صور الفساد – ظـاهرة عامـة تتفشى في معظم هذه الأقطار وتؤثر سـلبا علـى مجريـات عملية التنمية الاقتصادية بهذه الدول، الأمر الذي يسـتوجب على الدول العربيـة أن تسـعى جاهـدة لوضـع الخطـط والتشريعات اللازمة لعلاج هذه الظاهرة أو الحد منها.

هذا ولا يقتصر الفساد على الجرائم الاقتصادية فقط بـل يتعدى ذلك إلى ظهور حالات من الفسـاد بـين المشـتغلين بالتنمية الاجتماعيـة والخـدمات الاجتماعيـة كالمدرسـين والمحامين والأطباء، إذ ترتكب جرائم الاختلاس والتزويـر والانتفاع بالمناقصات والممارسات التي تجـري فـي كافـة المؤسسات والمرافق العامة للقيام بإنشاءات أو إصلاحات أو توريد أغذية أو أدوات أو مواد خام، وذلـك عـن طريـق الرشوة الصريحة أو غير الصريحة في صور هدايا عينية[1].

---

[1]) الدكتور صلاح عبد المتعال، المرجع السابق، ص ١٥١.

إن الزيادة المستمرة في صور الفساد الإداري في كثير من البلدان النامية (والعربية جزء منها) والمتقدمة النمو في العقود الأخيرة تقوض بشكل فعال بعض أهم الشروط الأساسية التي لابد من توفرها للحياة الاجتماعية كالتضامن والضبط الاجتماعي، ويؤدي إلى تهميش قطاعات ضخمة من السكان، وتحدث أضرارا بالغة بالنسبة للعديد من الهياكل المجتمعية والمؤسسات الاجتماعية الهامة، وفضلاً عن ذلك، يسود الاعتقاد بأنه مما يعوق التنمية الاجتماعية – الاقتصادية في كثير من البلدان انتشار الفساد الإداري وما يصحبه من جرائم اقتصادية وتصاعد العنف بمختلف أنواعه، وربما، وهو الأمر الأكثر أهمية، إساءة استعمال السلطة العامة التي تؤدي إلى وقوع الظلم على أعداد كبيرة من الأفراد يعول عليها ويقدر لها أن تكون هي الوقود المحرك لعملية التنمية[1].

الفساد كمعوق للتنمية:

---

[1]) أبعاد جديدة للإجرام ومنع الجريمة في سياق التنمية، المجلة العربية للفقه والقضاء، العدد ٦ أكتوبر ١٩٨٧، ص ٥٩٩.

أوضحنا فيما تقدم أن عملية النمو الاقتصادي والاجتماعي ترتبط بزيادة معدل الفساد في بعض الحالات. والملاحـظ أن العجز عن احتواء مظاهر الفساد الناجمة عـن النمـو مثـل انتشار عمليات السوق السوداء، والتهرب الضريبي، وتهريب رأس المال إلى الخارج يضر ضررا بليغًـا بعمليـة النمـو الاقتصادي ذاتها، إلى الحد الذي يصل إلى درجة يصبح معها الفساد معوقًا لمسيرة التنمية بشقيها الاجتماعي والاقتصادي. فالفساد الإداري يؤدي إلى الاستنزاف المتزايد لموارد التنمية – والتي هي بطبيعتها نادرة نسبية – والتي يكون المجتمـع في أمس الحاجلة إليها، وهذا يعد أكبر دليل تسهل ملاحظتـه وقياسه من بين آثار الفساد على جهود التنمية التـي تبـذل سواء في البلدان العربية أو في غيرها، ففي واقع الأمـر، إن تزايد معدلات انتشار الفساد بشكل خاص والجرائم بشكل عام غالبا ما يضطر حكومات هذه الدول إلى تحويـل حصـص متزايدة من دخولها القومية إلى نظم منع ومحاربـة الفسـاد لديها.

ومن أكبر الأمثلة الدالة على صدق ما يحدث هذه الأيـام في جمهورية مصر العربية حيث حوادث التطرف والفسـاد

التي تشهدها مصر في الفترة الحالية، والتي تعد في أساسـها نتائج لمشاكل تنموية واجتماعية تعاني منها مصر كارتفـاع نسب البطالة وتزايد تكاليف المعيشـة والشـعور بالضـياع الاجتماعي.. وغير ذلك. إلى تكبد خزانـة الدولـة تكـاليف مباشرة باهظة من جـراء هـذه الجـرائم، وهـذه التكلفـة المباشرة[1] تشكل قيمة مجموع الخسائر التي تحملها ضـحايا الفساد من فقدانهم لممتلكاتهم الشخصية والتعويضـات التـي تتكبدها الدولة وشركات التـأمين بالإضـافة إلـى تكـاليف الإجراءات الإدارية، فضلاً عن تكاليف انعقاد الجلسات فـي المحاكم، وقيمة الوقت المستنفد من قبل الشرطة في التحقيـق في هذه الجرائم، وأتعاب المحامين وأجـور الاختصاصـيين

[1]) طبقًا لتقرير وزارة الداخلية في جمهورية مصر العربية والذي صدر في شهر إبريل ١٩٩٣، أوضح التقرير أن تكلفة المواجهات الدامية بين الجهات الأمنية والمتطرفين تجاوزت المليار دولار، تمثلت في تكاليف مداهمة أوكار المتطرفين وتسوية التعويضات المستحقة لذوي رجال الشرطة الذين قتلوا أو أصيبوا في هذه المواجهات، وشراء معدات حديثة للأجهزة الأمنية، ويكفي للتدليل على ارتفاع هذه الخسائر أن تكلفة رفع حالة الاستعداد القصوى بين رجال الشرطة تصل في اليوم الواحد إلى نصف مليون جنيه.
وأن عدد الحوادث التي وقعت ضد السُياح خلال الفترة من أول يناير ١٩٩٣ وحتى نهاية مارس ١٩٩٣م، كانت ١٧ حادثًا.

الاجتماعيين.. وغير ذلك[1]، وإذا أضفنا إلى هذه التكـاليف غير المباشرة والمتمثلة في الخسارة التي ستعود على مـورد هام من أهم موارد الخزانة في مصر وهو السياحة لعلمنا إلى أي مدى يمكن أن يعد هذا الفسـاد معوقًـا لعمليـة التنميـة الاقتصادية في مصر[2].

ولما كانت عملية التنمية هي عملية تتابعية تراكمية فـإن الأثر لن ينعكس فقط على معدلات نمو الاقتصاد المصـري هذا العام فحسب، بل سينعكس دون شـك علـى السـنوات القادمة أيضا.

أيضا من بين الأساليب التي يلجأ إليها مختلسو الأمـوال العامة في محاولاتهم لإخفاء معالم جريمتهم هـو تعـريض المعدات والمرافق أو المخازن التي تم سرقتها إلى الضـرر

---

[1] ١- أعلن وزير الداخلية المصري في بيان لمجلس الشورى في مصر عن أن الحوادث التي تشهدها مصر مؤخرًا قد أسفرت عن مقتل وإصابة ٤٨ شخصًا مصريًا وأجنبيًا، قتل منهم ٣ أجانب وأصيب ٢٧ آخرون بإصابات سطحية عدا سائحة ألمانية كانت إصابتها خطيرة.

[2] حققت وزارة السياحة المصرية دخلاً قارب الـ ٣ مليارات دولار عام ١٩٩٢م، وأعلنت الوزارة عن أن حوادث التطرف أدت إلى انخفاض تلك العائدات بنحو ٥٠% هذا علاوة على بطالة ما لا يقل عن ٥ ملايين عامل في مجال السياحة.

والتدمير والحرق والتخريب العمد. ولا يخفـى أن تكـاليف إصلاح واستبدال هذه المنشآت السابق ذكره للأموال العامة، هذه الأموال – التي كان من الممكن باسـتثمارها أن تكـون عاملاً دافعا لعملية التنمية الاقتصادية – المستنزفة سيكون لها مردود سلبي على خطط التنمية للبلدان التي تتأثر بذلك – إذ إن هذا التحويل يقلل من إمكانية الاسـتثمار الإنتـاجي مـن جانب حكومات هذه الدول.

ويظهر الجدول التالي بيان إجمالي بعدد جرائم الحريـق العمد وغير العمد التي وقعت في بعض البلدان العربية وذلك خلال الفترة من (٨٤ – ١٩٩٠).

إجمالي جرائم الحريق (العمد وغير العمد) في بعض البلدان العربية (الفترة من ١٩٨٤ – ١٩٩٠م)

السنة / الدولة	١٩٨٤ م	١٩٨٥ م	١٩٨٦ م	١٩٨٧ م	١٩٨٨ م	١٩٨٩ م	١٩٩٠ م
السعودية	٢٤	٢٧	٣٤	٢٩	٣٩	٢٥	٤٦
الأردن	-٣٢	٧٨	-	-	-	٢٧	٤٤
البحرين	١٤٢	١٨٥	٣٤٦	٤٩٣	٤٣٤	٣٤٥	٣٩٥
الجزائر	-	-	-	٢٢٧	-	٢٧٨	٤٣٩

سوريا	٨٣٤	٧٥٤	٦٣٠	٧٠٧	٤٧٦	٥٣١	٦٣٦
عمان	-	-	-	-	-	٥	١٣
قطر	-	-	-	٧	٢	٥	٥
مصر	٢٥٥٠	٢٢٣٦	١٩٠٠	١٢٧	٩٣	١٩١١	١٥١٨
لبنان	١٤٦	٩٧	٢١٦	٤	١٦	-	-
الكويت	١٥٣	٢١٨	٤٦	-	-	-	-

أيضا بين المظاهر التي توضح المردود السلبي للفساد على عمليات التنمية بنوعيها الاجتماعية والاقتصادية، ما يشاهد من تنامي عمليات التهرب الضريبي، والجمركي في بعض البلدان العربية.. فمن الأمور الملاحظة أن الإيرادات العامة للدولة تلعب دورا هاما في تمويل نفقات التنمية الاقتصادية، ومن بين أهم مصادر الإيرادات العامة في معظم البلدان العربية – باستثناء بعض البلدان العربية المصدرة للنفط – يأتي بند الضرائب والرسوم الجمركية في المرتبة الأولى. ونظرا لغياب السياسيات المالية الواضحة في بعض هذه الدول أو لعدم وضوحها وغموضها في البعض الآخر، فإن قدرا كبيرا من الموارد المالية للدولة يستنزف في شكل عمليات التهرب من الضرائب والجمارك[١] – سواء ذلك

---

[١]) يقصد بالتهريب الجمركي التهرب من سداد الرسوم الجمركية المستحقة على البضاعة ومن أشكاله محاولة إدخال بضائع أكثر مما هو

الذي يتم من جانب المهربين بمفردهم أو الذي يتم بالاتفـاق بين هؤلاء وبعض ضعاف النفوس من مـوظفي الضـرائب والجمارك الذين تثبت التحقيقات تورط الكثيرين مـنهم فـي مساعدة المهربين على تحقيق مآربهم[1]- وهذا في حد ذاتـه يضر ضررا بليغًا بعملية التنمية.

فانخفاض حصيلة الدولة من الإيرادات الضريبية نتيجـة عمليات التهرب يضعف من قدرة الدولة ويقلل بالتـالي مـن الإنفاق الحكومي الذي ينقسم بدوره إلى قسـمين رئيسـيين، الأول إنفاق جار على الخدمات والمرافق والمنشآت التحويلية كمدفوعات البطالة والمرض مما يؤثر بشكل فعال على خطط التطوير الاجتمـاعي. والثـاني إنفـاق اسـتثماري علـى

موضـح بـالفواتير أو المسـتندات الجمركيـة أو تقليـل قيمتهـا فـي البيـان الجمركي. أما التهرب الضريبي فهو التهرب من سداد الضرائب المباشرة سواء على الدخل أم على الأرباح المتحققة من نشاط صناعي أو تجاري أو زراعي.. وما إلى ذلك. أو المحاولة لإظهار الدفاتر المحاسبية بأقل من قيمتها الحقيقية وذلك تفاديًا لدفع مبالغ الضريبة الفعلية.

[1]) ولعل السبب الرئيسي وراء ذلك يعزي إلى أسباب كثيرة منها طريقة اختيـار الموظـف العـام وطريقـة تعيينـه، ونظـم الحـوافز والمكافـآت.. وغيرهـا. والتـي تـنعكس محصـلتها النهائيـة فـي الرشوة، خصوصًـا أن الرشوة متفشية ومنتشرة في أجهزة الضريبة والجمارك ومـا إلـى ذلـك من دوائر مالية.

المشروعات الجديدة وكل ما من شأنه دفع وتطـوير القـدرة الاقتصادية للبلاد.

ولا شك أن الإنفاق الحكومي الجاري يعتبر أداة فعالة في يد الحكومة لتحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية. إلا أن قصور الموارد المالية المتاحة في كثير من الدول العربية – كنتيجة للتهرب الضريبي أو الجمركي والذي يلعـب الفسـاد الإداري في الأجهزة الإدارية الحكومية دوارا هاما في تفشيه – يعتبر عقبة رئيسية في سبيل استخدام إيرادات الدولة على نطاق واسع في عمليات التنمية في بعض البلدان العربية في بعض الأحيان.. ناهيك عن أن وجود التهريب علـى شـكل واسع يشكل آثارا اقتصادية ضارة أخرى مثل التأثير علـى تسويق البضائع والمنتجات المحلية، وهذا بطبيعة الحال يؤثر على توزيع الاستثمارات وبالتالي يؤثر على البناء الأساسـي للاقتصاد في الدولة.

بيان بعدد محاولات التهريب الجمركي الذي ضبط في بعض البلدان العربية خلال الفترة ١٩٨٤ - ١٩٩٠م

الدولة / السنة	١٩٨٤ م	١٩٨٥ م	١٩٨٦ م	١٩٨٧ م	١٩٨٨ م	١٩٨٩ م	١٩٩٠ م
الأردن	-	-	-	-	-	٤٦	١٥٣
الجزائر	-	-	-	٢٣	-	٦٦	١٧٥٥
الأمارات	-	-	١٥	-	-	٥	-

أيضا يكمن الأثر الرئيسي للفساد المتفشي علـى عمليـة التنمية، بالإضافة إلى ما يترتب عليه مـن إفسـاد أخـلاق المواطنين في ما يحدثه من انعدام الكفاءة الاقتصادية والتبديد من خلال تأثيره على توزيع الأموال والدخول وعلاوة علـى ذلك فإنه بالنظر إلى أن الفساد قد يؤثر أيضا علـى أنمـاط

الترقية والتوظيف، قد لا يجري توظيف أكفأ الموظفين وقـد يعزز توزيع المناصب انعدام الكفاءة[1].

المصدر: مستخرج من بيانات أعدها المركـز العربـي للدراسات الأمنية والتدريب، قسم البحوث.

أيضا ذكرنا من قبل أن للتعاطي والإدمان دورا كبيرا في انتشار ظاهرة الفسـاد، وقـد تعرضـت البلـدان العربيـة والإسلامية إلى حملات شرسة من جانب المجتمعات الغربية لنشر الإدمان في هذه البلاد، ورغم المحاولات التي تبذل من جانب البلدان العربية للتصدي لهذه الحملات، فـإن الاتجـار غير المشروع في هذه العقاقير يمثل مصدر خسـائر كبيـرة لكثير من هذه البلدان من ناحية ما يحدثه الأثر السيئ لهـذه العقاقير في شباب هذه البلاد، خصوصا أن هـؤلاء الشـباب يمثلون رأس المال البشري الذي إذا أعد إعدادا جيدا وصالحا فإن عائده الاقتصادي ينعكس على الإنتاج بالزيادة والارتفاع. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن التكاليف الباهظة التـي ترصدها هذه الدول تحت بند مكافحة الجرائم الناجمـة عـن

[1]) أبعاد جديدة للإجرام ومنع الجريمة في سياق التنمية – تحديات المستقبل، مرجع سبق ذكره، المجلة العربية للفقه والقضاء، العدد ٦ أكتوبر ١٩٨٧، ص ٥٦٢.

الإدمان تمثل استنزافًا لموارد مالية كـان مـن الممكـن أن تستمر فـي بنـاء ودفـع عمليـات التنميـة الاقتصـادية والاجتماعية[1].

وللتدليل على ذلك نورد بعضا من البيانات عن المتوسط لما يضبط من مخدرات في الدول العربية والتـي أوردهـا اللواء دكتور فتحي عيد في كتابه "المخدرات" الصادر عـن مركز أبحاث مكافحة الجريمة بـوزارة الداخليـة بالمملكـة العربية السعودية عام ١٤١٢هـ: المتوسط السنوي لما ضـبط في الدول العربية في الفترة من ١٩٨٠ – ١٩٨٧ كما يلي:

٩٤ كيلو هيروين، ١٤٥ كيلو أفيون، ١١ كيلو كوكايين، ١٠٦ طن حشيش.

فإذا علمنا أن رجال مكافحة المخدرات يعتبرون أن نسبة ما يضبط يشكل ١٠% من نسب ما يستهلك، فإنـه بعمليـة

---

[1]) جاء في مجلة الأمن التي تصدر في دبي أن اختيار تجار المخدرات المنطقة العربية خصوصًا منطقة الخليج كمنطلق لتجارتهم راجع إلى وضع دول الخليج والإمارات على وجه الخصوص نظرًا لطابعها التجاري وموقعها الهام الذي يجعل منها دولة ذات منافذ كثيرة. هذا وتبذل شرطة دبي بالتعاون مع دول الخليج الأخرى ومنظمة "الأنتربول" جهودًا كبيرة لمكافحة تجار المخدرات، ورغم ذلك فالكميات التي تضبط سنويًا تزيد عن ألـ ٥ كيلو جرامات. راجع مجلة الأمن، دبي، العدد ١٠٧ السنة التاسعة، نوفمبر ١٩٨٣م.

حسابية بسيطة يمكننا معرفة كم هي شرسة تلك الموجة لنشر الإدمان ومن ثم الانحراف والفساد بين شباب العالم العربي.

أيضا فإن تزايد حالات الفسـاد الإداري المتمثلـة فـي الرشوة واستغلال النفوذ واختلاس المال العام له آثار سـيئة تعوق عمليتي التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وإذا تتبعنا أحد آثار الرشوة والاختلاس، فمن الممكن أن نبدأ بأثر الرشوة في التعيين في المناصب الهامة الحساسة، فللمنصب أهمية كبرى في إدارة عملية التنمية في أي بلد، لـذلك ينبغـي ألا يسـند المنصب إلا لذي كفاءة علمية وعملية، ولما كانـت الرشـوة سببا في إيصال هذه المناصب إلـى غيـر المسـتحق لهـا وحرمان المستحق منها مما يجعل الأمر قد أسند إلـى غيـر أهله، والمناصب في الدولة متعددة الأنواع، فمنها القضـائية والإدارية والمالية والتعليمية والعسكرية، ففـي فسـاد هـذه الأنواع خطر عظيم وشر مستطير[1].

والأمثلة على أثر الرشوة على عملية التنمية الاقتصـادية والاجتماعية كثيرة ومتعددة، ويكفي أن نجمـل بـأن تفشـي

---

[1]) الدكتور عبد الله بن عبد المحسن الطريقي، جريمة الرشوة في الشريعة الإسلامية، بدون ناشر، الطبعة الثالثة، الرياض، ١٩٨٢، ص ١٤٧.

الرشوة في أي مجتمع من المجتمعات – إن لم يتوافر نظـام رقابي محكم للحد منها – فستؤدي إلى[1]:

١- التأخير في الوقت المحدد لتسليم المشروعات وفـي هذا هدر وتبذير لجزء من الموارد كان مـن الممكـن تلافيه.

٢- سوء في الجودة والنوعية مما يترتب عليه ضـياع الموارد الاقتصادية للدولة.

٣- انخفاض الكفاءة الإنتاجية للمشروعات.

٤- سوء توزيع الدخل القومي، فعلى الرغم من أن من بين أهداف عملية التنمية هو تقليل التفاوت في الـدخل والثروات بين أفراد المجتمع الواحـد، إلا أن الرشـوة تؤدي إلى أن تحصل فئة من الأفـراد علـى مكاسـب بطرق غير مشروعة أكثر من غيرها وهذا يسـاعد – بمرور الوقت – على زيادة حدة التفاوت فـي توزيـع الدخل.

٥- للرشوة أثر على كفاية الجهاز الحكومي والعـاملين به، فعلى عاتق الحكومة مسـئولية تـوفير الخـدمات

---

[1]) الدكتور محمد محمود الذنيبات، أثر الرشوة على النظام الاقتصادي والتنمية، مرجع سبق ذكره، ص ١٨٠.

الأساسية للمجتمع وهذا يتطلب وجود جهاز إداري مـن العاملين يتمتع بالكفاءة والجدارة ليـتمكن مـن تحقيـق وإنجاز هذه الأهداف، الرشوة إذا ما اسـتخدمت فـي عملية التوظيف – كما أسلفنا من قبل – فستؤدي إلـى خلق جهاز إداري ضعيف ليس لديـه الكفـاءة لتحمـل عبء مسئولية التنمية وتبعاتها ومن ثم تعجـل بتخلـف المجتمع.. فالرشوة باختصار تبدد طاقة البلاد.

وجريمة استغلال النفوذ – وهي شبيهة بجريمة الرشوة مـن زاويتين: إنهما لا تقعان إلا من موظف عام، وإنهما تتضمنان إساءة إلى الثقة المشروعة التي يوليها الأفراد لأجهزة السلطة العامة – أو كما تسمى استغلال السلطة[1] استغلالاً سيئًا هي من الجرائم التي تدخل في مفهوم الفسـاد الإداري. ورغـم النصوص النظامية التي تجرم كل من يطلب لنفسه أو غيـره أو قبل أو أخذ وعدا أو عطية لاستعمال نفوذ حقيقي مـن أي

---

[1]) من الأمور التي تلفت الانتباه أن الإسلام لم يستخدم لفظ السلطة في التعبير عن حقوق الوظيفة حتى لا ينصرف المعنى إلى التسلط أو التحكم وهو ما تمنعه الشريعة، فقد سمي القائمون على شئون الأمة "بأولي الأمر" لا أصحاب السلطة فالإسلام، ينظر إلى الوظيفة على أنها خدمة ليس فيها تسلط ولا تحكم، وإنما أداء بمعروف ومعاملة بإحسان. راجع صالح بن محمد الفهد المزيد، لم تذكر سنة النشر، ص ٢٦.

نوع، إلا أن حياة الموظفين مليئة بأنماط مختلفة من صـور الاستغلال للسلطة نذكر منها النماذج التالية[1]:

أ- إن من أخطر ضروب استغلال النفوذ صـرف الأمـوال العامة من خزينة الدولة بلا حساب باسم مشاريع ومشتريات ومصاريف متنوعة إما بقيم مبالغ فيها أو باسم مشـروعات وهمية.

ب- قد يبلغ بصاحب السلطة الأمر في محيط إداراته التـي يشرف عليها أن يحول كل أو بعض المبالغ التـي تصـرف على المشاريع والمشتريات إلى مؤسسات أو شركات يمتلكها أو له شرك فيها، فإذا تتبعنا المؤسسات والشـركات وكافـة العقود التي تبرم في أكثر المصالح الحكومية لابـد أن تجـد منها ما يعود من بعيد أو قريب بشكل واضح صريح حينمـا ترى هذه الشركة التي لها صلة بصـاحب السـلطة تفـوز بالمناقصة وترسي عليها من بين كافة المنافسين.

ج- يوجد من بين الموظفين من يكرس جهـوده لاسـتغلال منصبه في توظيف أقاربه ومعارفه وأصدقائه، فتجده يتخطى كافة العقبات ويلتمس لتثبيتهم جميع الأسباب التي توصـلهم

---

[1]) المرجع السابق، ص ٢١٥.

إلى أعلى المناصب، وهـذا الأمـر يمثـل بعـدا للجريمـة المعاصرة يتسم به الجهاز الإداري في بعض البلدان ويهـدد استقرارها الاقتصادي وسلمها الداخلي.

د- كثرة التلاعب في الاكتتاب في الأوراق المالية، وفي أسهم الشركات المسهمة[1] فضلاً عن ما نسمعه ونقرأه يوميا في بعض وسائل الإعلام من ضبط حالات الرشوة واستغلال النفوذ وما ينشر عن استغلال بعـض الشـركات الضـخمة لمسئولين حكوميين ونواب الشـعب مـن أجـل تخفـيض الضرائب أو تقديم تسهيلات أخرى.. وغير ذلك.

وهذا النمط من الفسـاد مـن الصـعب تقـدير التكلفـة الاجتماعية والنفسية وآثارها علـى الأفـراد والمؤسسـات، فالبعض يعتقد أن هذا النوع من الفساد لا يؤدي إلى أضـرار جسدية بل فقط إلى أضرار مالية!! والواقـع أن الأضـرار النفسية والاجتماعية لهذا النوع من الفساد تمتد بغير حدود.

---

[1]) الأمثلة الواضحة أمامنا لهذه الحالة ما يعرف بفضيحة ووترجيت في الولايات المتحدة الأمريكية، والثاني ما حدث من خسائر باهظة في سوق المناخ بالكويت بسبب الممارسات غير القانونية والتي أدت إلى الكارثة المعروفة. والثالث ما يعرف بقضية بنك مصر في القاهرة حيث استطاعت مجموعة من السيدات الحصول على قروض تصل إلى ستة عشر مليون جنيه مصري مقابل رهن مجوهراتهن بالبنك وبعد ذلك تم اكتشاف أن قيمة هذه المجوهرات لا تزيد عن ٤ ملايين جنيه!.

كذلك تفشت جريمة اختلاس الموظف العام لأموال في حيازته بسبب وظيفته في معظم البلدان العربية، والاستيلاء على المال هو إدخاله في ملكية الفاعل، ويتحقق هذا الاستيلاء بصور مختلفة[1] فيتم إما باختلاس المال خفية كما في السرقة، وإما بأخذه احتيالاً على حائزة كما في النصب، كما أن الفعل المادي المكون للجريمة لا يلزم أن يكون استيلاء الفاعل نفسه على المال بل يكفي أن يكون تسهيل هذا الاستيلاء للغير من جانب الفاعل.

وفي غالب الأحوال يمثل ضياع المال – الذي هو أحد أعمدة التنمية – ضررا بالغًا يصيب الدولة في مواردها القومية، ولا شك أن ذلك سينعكس أثره بشكل أزمة مالية أو ضعف موارد العملية التنموية.

---

[1]) ينبغي التفرقة بين الاختلاس والاستيلاء، فالاختلاس لا يكون إلا من الحائز، أما الاستيلاء فيكون إذا كان المال في يد الغير واستولى عليه.

الجدول يبين عدد جرائم الرشوة والاختلاس وسرقة الأموال بكافة أنواعها في بعض البلدان العربية خلال الفترة

١٩٨٨ - ١٩٩٠م

الدولة	مصر			السعودية			الجزائر			سوريا			الأردن		
السنوات / نوع الجريمة	١٩٨٨	١٩٨٩	١٩٩٠	١٩٨٨	١٩٨٩	١٩٩٠	١٩٨٨	١٩٨٩	١٩٩٠	١٩٨٨	١٩٨٩	١٩٩٠	١٩٨٨	١٩٨٩	١٩٩٠
الرشوة	٦٨	٨٨	٥٥	٢١٨	١٧٨	١٦٨		٦١	٧٢	٣٧	٢٦	٢٨	٤١	٤٠	٢٩
الاختلاس وإساءة الوظيفة	١٠٥	٨١	٨٣	٩٦	١٣٧	١٤٦		٧٥	٢٥٠	٣	١١	١٤	٢٦	٢٠	٣
سرقة الأموال بكافة أنواعها	١٩٩٦٤	٢٣٠٠٥	٢٦٣٥٣	٧٣٠٦	٨٨٨٥	٨٥٩١		٤٤٩٣	٤٥٩٥٥	٥٨٢٩	٥٩٥٨	٥٩٥٨	٤٨٣٦	٤٨٨٠	٦٤٠٤

يظهر الجدول السابق أن عدد جرائم الرشوة، في البلدان المبينة أعلاه، في المتوسط آخذ في الانخفاض من خلال هذه السنوات الثلاث، على حين تظهر بيانات الاختلاس وسـرقة الأموال بكافة أنواعها تزايدا في عددها في المتوسط لـنفس الفترة[1]. ومعنى ذلك أن البلدان العربية تفقد جزءا لا يستهان به من الموارد نتيجة عمليات الفساد، وأن هذا الأمر يـنعكس على معدلات التنمية الاجتماعية والاقتصادية في هذه البلدان بالسلب، مما يدعونا إلى الدعوة إلى مزيـد مـن الاهتمـام بالرقابة بشقيها الذاتية والخارجية وإبـراز أهميـة العامـل الرقابي في الإسلام والمتمثلة في الرقابة الذاتيـة، فالإسـلام عندما يربي الأفراد فـي المجتمـع لا ينظـر إلـيهم فقـط كمجموعات ويعالجهم من هذا الجانب، وإنما يعـالج الـنفس الإنسانية في الإنسان فيربيها على قواعد الفضيلة والأخـلاق التي لا تسمح لهذه النفس بالخروج عن الطريق السليم، فـلا تتعدى على حقوق غيرها وتقصر في واجباتهـا، فهـي قـد ربيت إذًا على قيم أخلاقية معينة ترتبط مع القيم الاقتصـادية

[1]) يمكن أن نوضح أنه عادة ما تظهر عوامل الفساد والانحراف بعد فترة استكمال التجهيزات الأساسية لعملية التنمية، فعادة ما يصحب تلك الفترة انخفاض في عوامل الدخل (أجور – رواتب – أرباح – إيجارات)

والسياسية وغيرها، وهذه هي مسئولية الـدول تجـاه بنـاء الإنسان بناء متقنًا فهو عصب التنمية وعمودها الفقري.

وهذا يعد تأكيدا على ما سبق أن ذكرناه مـن أن الأثـر الضار الذي يرتبه الفساد الإداري على جهود التنمية الوطنية لا يتسم بطابع مادي بحث، فالضرر والإحباط اللذان يصيبان جوانب معنوية معينة في الإنسان، مثـل الكرامـة والسـمو الروحي والتفاؤل، يعتبر عقبة خطيـرة تعتـرض التنميـة الاجتماعية والاقتصادية، لها نفس خطورة الأضرار الأخرى الأكثر مادية.

والمواطنون الذين يعيشون بصورة دائمة في ظل الخوف من الإيذاء أو تضعف معنوياتهم بسبب الفساد المنتشـر دون عقاب أو بسبب إساءة استعمال السلطة بصورة فاضحة، من المؤكد أنهم لن يسهموا بأقصى ما في وسعهم فـي بـرامج التنمية، وعادة لا تحقق أفضل خطط التنمية إعدادا إلا نجاحا محدودا إذا وجد أعضاء المجتمع أنهم غيـر قـادرين علـى الإسهام تلقائيا في الجهود المشتركة المطلوبة[1].

[1]) أبعاد جديدة للإجرام ومنع الجريمة في سياق التنمية، المجلة العربية للفقه والقضاء، مرجع سبق ذكره، ص ٥٦٣.

الجزء الثالث

بيئة الفساد

- بيئة العمل.
- العوامل الإدارية.
- العوامل السياسية.
- العوامل الاجتماعية.
- العوامل الاقتصادية.

تقوى وتنشأ ظاهرة الفساد الإداري كظاهرة مرضية في بيئة تساعد على وجودها بل تشجع على استمرارها، فحتمية النشوء والنمو هنا إنما تتأتي من خلال تفاعل عدة عوامل تسيطر على البيئة وتجعل من ظهور الفساد أمرا مسلما به أو على أقل تقدير أمرا محتملاً.

ونعني ببيئة الفساد تلك العوامل المحددة التي لها علاقة مباشرة بسلوك العاملين بشكل عام وبالفساد بشكل خاص، وأهم هذه العوامل هي بيئة العمل، العوامل الاقتصادية، العوامل السياسية، العوامل الإدارية، والعوامل الاجتماعية.

وسنعرض لكل من هذه العوامل بشيء من التفصيل.

١- بيئة العمل (الوظيفة العامة):

يجب أن نتذكر دائما حقيقة الأوضاع في معظم البلدان النامية عامة وفي البلدان العربية بصفة خاصة، فيما يتعلق باتساع ميدان نشاط الدولة – بعد أن تغيرت نظرة الدول إلى المهام والواجبات التي تضطلع بها تجاه مواطنيها، حيث نقلها التغيير من الدور السلبي المتمثل في قصر مهام الدول على إقامة العدل والمحافظة على الأمن والدفاع إلى الدور الإيجابي المتمثل في إضافة مهام جديدة وحيوية على المهام السابقة مثل تنفيذ المشاريع الإنمائية – وإقامة المؤسسات الاقتصادية والإشراف على النواحي التجارية، ونشر التعليم وتقديم الخدمات الصحية إلى غير ذلك – وما يترتب على ذلك من تضخم عدد الموظفين اللازمين لمباشرة هذا النشاط وزيادة الأعباء الملقاة على عاتقهم وتنوعها وازدياد أهمية ما يقوم به هؤلاء الموظفون في حفظ كيان الدولة وتحقيق أهدافها.

يضاف إلى ما تقدم أن هذا العدد الضخم من الموظفين يكّون – في كل دولة من الدول التي تعتبر الوظيفة العامة مهنة دائمة – مجتمعا صغيرا يتولى باسم الدولة ولحسابها مباشرة

كل أوجه النشاط الحكـومي والإداري فـي سـبيل تحقيـق الأهداف العامة للدولة، وهو لكي يتمكن من تحقيق رسـالته في حاجة ماسة إلى التنظيم، وهذا التنظيم يشمل أمرين.

الأول: تقرير الأسس العامة التي يقوم عليها نظام الموظفين.

الثاني: وضع القواعد التي تنظم حياة الموظفين فـي دائـرة النشاط الوظيفي، ونقصد بذلك القواعد التـي تـنظم شـؤون الموظفين وتبين حقوقهم وواجباتهم، كما تبين الإجراءات التي تتبع والشروط التي يجب توافرها والإجراءات التـي يجـب إتباعها في محاسبة الموظف على ما يقع منه مـن أخطـاء وإهمال.

والملاحظ بصفة عامة وفي معظم البلدان العربية أن قـوانين الخدمة المدنية أو شؤون الموظفين أو العاملين المدنيين[1] قد حددت وضع الموظف من حيث الواجبات والمهام وحقـوق

---

[1]) راجع على سبيل المثال:

أ- قانون نظام العاملين المدنيين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤، جمهورية مصر العربية.

ب- نظام الخدمة المدنية بالمملكة العربية السعودية، الصادر سنة ١٣٩٧هـ، بالمرسوم رقم م/٤٩ في ١٣٩٧/٧/١٠هـ المبني على قرار مجلس الوزراء رقم ٩٥١ في ١٣٩٧/٦/٢٧هـ.

ج- نظام شؤون الخدمة، ديوان شؤون الخدمة، جمهورية السودان الديمقراطية.

العاملين بها والمزايا التي تصرف لهـم وتـأديبهم وإنهـاء خدماتهم.. وما إلى ذلك. فتنص هذه الأنظمة والقوانين علـى أن الوظيفة العامة هي تكليف للقائمين بهـا، هـدفها خدمـة المواطنين تحقيقًا للمصلحة العامة. ويفرض علـى لموظـف صراحة أن يحافظ على كرامة وظيفته طبقًا للعرف العام وأن يسلك في تصرفاته مسلكًا يتفق والاحترام الواجب، كما أنـه يحظر عليه الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو لأحد الأشخاص العامة الأخرى.

الشروط العامة للتعيين في الوظائف العامة:

رغم أن هذه الشروط تتباين من بلد إلى بلـد آخـر، إلا أن ثلاثة شروط منها يكاد الإجماع ينعقد على وجود توافرها في كل مشرح للوظيفة العامة.

وهذه الشروط هي المتعلقة بصلة المرشح بالدولـة، وحالتـه الصحية وحالته الخلقية أو الأدبية، ومدى الصلاحية لتـولي الوظائف العامة. وما يهمنا هنا همـا الشـرطان الأخيـران

والمتعلقان بحسن السلوك ومدى الصلاحية (أو مـا يعـرف بمبدأ الكفاءة والجدارة)[1]

أما عن الشرط المتعلق بحسن السـلوك أو الحالـة الخلقيـة والأدبية، فالهدف منه التأكد من أن المتقدم لشـغل الوظيفـة العامة لم يرتكب عملاً يخل بواجباته نحو المجتمع، وأنه فعلاً عضو صالح جدير بأن يؤتمن على مباشرة وظيفة عامة في خدمة المجتمع.

وتحقيقًا لهذه الغاية يشترط في الموظف فـي كـل البلـدان العربية أن لا يكون قد ارتكب جريمة من الجرائم المعاقـب عليها وذلك على أساس أن الجرائم هي اعتداء على المجتمع تختلف باختلاف نوع الجرائم فإن الاتجاه العام يميل نحو منع الشخص الذي يرتكب جانية من تـولي الوظـائف العامـة إطلاقًا، وقصر الحرمان من هذا الحق فـي حالـة ارتكـاب

[1]) علـى سـبيل المثـال: تأخـذ كـل مـن مصـر والمملكـة العربيـة السـعودية والسـودان والجمهوريـة العربيـة السـورية، والكويـت، والأردن بهـذه الشروط مع اختلاف المسميات، ففي جمهورية مصر العربية يسمى حُسن السيرة والسلوك، وفـي المملكـة العربيـة السـعودية يسـمى مبـدأ البـراءة فـي إشـغال الوظـائف العامـة، كمـا تشـترط المملكـة العربيـة السـعودية ألا يكـون الموظف قد حكم عليه بحد شـرعي أو بالسـجن فـي جريمـة مخلـة بالشـرف أو الأمانة وألا يكون قد فُصل من خدمة الدولة لأسباب تأديبية.

جريمة من نوع آخر على بعض الجنح التي يـدل ارتكابهـا على عدم صلاحية الشخص لخدمة المجتمع.

وفي مصر، والسعودية، يأخذ قانون الموظفين ونظام الخدمة المدنية بهذا الأمر، غير أنهما يميلان إلى حرمان الشـخص سيئ الخلق من تولي الوظائف العامة.

أما عن الشرط الثاني وهو الصلاحية بتولي الوظائف العامة فهو ينقسم إلى قسمين: القسم الأول يخـتص بالبحـث فـي المؤهلات والشهادات العلمية التي يجب أن يحصـل عليهـا الشخص حتى يتولى الوظائف العامة[1]، والثـاني يخـتص بإعداد الموظفين وتدريبهم حتى يصبحوا قادرين على تـولي الوظيفة العامة. وأوضح أن الشق الثاني مـن هـذا الشـرط يتحقق بعد الدخول في الوظيفة وليس قبلها، وعلى الرغم من أن بعض الإدارات تقوم بعقد دورات للموظفين المرشـحين لتولي الوظائف العامة قبل تسلمهم العمـل بشـكل رسـمي

---

[1]) اختلفت الدول فيما بينها حول الشروط الخاصة بضرورة أن يكون الموظف حاصلاً على درجة عالية من التخصص والإلمام بعمل الوظيفة التي يتقدم لشغلها، أو يكفي أن يكون حاصلاً على ثقافة عالية تؤهله لمباشرة العمل في نطاق معين بوجه عام. راجع:
عبد الله بن راشد السنيدي، مبادئ الخدمة المدنية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، بدون ناشر، الرياض، ١٤٠٥هـ ـ ١٩٨٥، ص ١٦٦ – ١٦٨.

بغرض إعداد الموظف للوظيفة، فضلاً عما يتم مـن دورات تدريبية بعد دخول الموظف الوظيفة العامـة إلا أن أهميـة تدريب الموظفين بعد دخولهم الوظيفة تفوق كثيـرا أهميـة الإعداد قبل الدخول في الوظيفة.

طرق (سياسات) التعيين في الوظائف العامة:

تختلف طرق اختيار وتعيين الموظفين من دولة إلى أخـرى إلا أن كل بلد يسعى إلى تطبيـق السياسـة التـي تتمشـى وظروفه.. وقد تعددت هذه السياسات وإن كان يمكن حصرها في:

سياسة الاختيار المطلق:

حيث يتم شغل الوظائف العامة بهذا الأسلوب بوساطة السلطة العليا في الدولة بدون الالتزام بأي من القيود الـواردة فـي الأنظمة، وعادة ما يقتصر التطبيق العملي لهذه السياسة على الوظائف الرئاسية والقيادية العليا.

سياسة الاختيار المقيد:

وهذه السياسة تأخذ في اعتبارها الضوابط والشروط المطلوبة للتعيين، مع كون أن هذا النوع مـن الاختيـار يـدخل فـي صلاحيات السلطات العليا في الدولة.

سياسة الإعداد الخاص:

وتتم عن طريق إعداد فئة أو فئات معينة للعمل الوظيفي في مجالات محددة عن طريق الدراسة أو التدريب، وتشمل هذه السياسة تلك المعاهد والكليات والبرامج التي أنشئت من أجل التخصص في أي من المجالات الوظيفية كمعاهد المعلمين والمعلمات والمعاهد الصحية والمعاهد الفنية والمهنية.. وما إلى ذلك.

سياسة الاختيار أو المسابقات:

وهذه السياسة شائعة في شغل الوظائف بمعظم البلدان العربية، حيث يتم شغل الوظائف العامة عن طريق المسابقة الوظيفية، وفي المملكة العربية السعودية على سبيل الخصوص يعلن الديوان العام للخدمة المدنية الوظائف التي في المرتبة العاشرة فما دون ويخضع جميع المتقدمين لشغل هذه الوظائف لتقييم يحدد الديوان مقاييسه وإجراءاته حسب ما تقتضيه الوظائف المعلنة ومتطلبات الخدمة[1].

هذه السياسات أو الطرق هي في الحقيقة ما يجب أن يتبع، لكن ما حدث فعلاً وما هو مشاهد في التطبيقات العلمية

---

[1]) راجع المادة السابعة من نظام الخدمة المدنية سالف الذكر.

والملاحظات بالتجارب أن ما سبق ذكره يطبق على نطـاق ضيق، بمعنى أنه يمثل إطارا نظريا فقد لسياسات التعيين، أما ما يحدث بالفعل فهو في معظمه مخالف للإطـار النظـري، ولكون الحكومة هي أكبر موظف تنشئ أجهـزة للإشـراف على طرق التعيين، فإن بعض الحكومات[1]. وبعد حصـول معظمها على الاستقلال ومحاولة منها في إتاحة فرص التعليم أمام جميع المواطنين، قررت وأتاحت التعليم المجاني لجميع المواطنين في معظم مراحل التعليم، هذه السياسـة أتاحـت الفرصة أمام مئات الآلاف من الطلاب لتلقي التعلـيم لـيس الأساسي فحسب بل التعليم الجماعي أيضـا، فمعظـم عـدد الخريجين سنويا من ناحية، وقابل هذا العرض الكبير طلبـا أقل على العمالة المؤهلة، مما اضطر حكومات هذه الـدول إلى إتباع طريقة أو سياسة أخرى في تعيين العمالة عرفـت بسياسة التشغيل الكامل لجميع الخريجين من أجـل القضـاء على البطالة بين جموع الشباب، فأنشئ لهـذا الأمـر إدارة أطلق عليها إدارة القوى العاملة، انحصرت مهمتها في تلقـي

---

[1]) نذكر هنا على سبيل المثال: جمهورية مصر العربية، الجمهورية العربية السورية، المملكة الأردنية الهاشمية، الجماهيرية الليبية الشعبية، جمهورية الجزائر.

طلبات الخريجين جميعا وفحصها وتوجيههم بالتـالي نحـو الوظائف الشاغرة في جميـع مصـالح وإدارات ومنشـآت الدولة.

ورغم أن الشكل النظري لهذه الإدارة فضلاً عـن أن قصـد الحكومة كان جيدا، إلا أن التطبيق العملي لسياسة أو نظـام القوى العاملة قد أظهر نتائج سلبية في المدى الطويل خـلاف ما كان مخططًا له، حيث أدى سوء توزيع الخريجين بشـكل عشوائي إلى إهمال الأسس النظرية فسياسات التعيين المشار إليها سابقًا، وتم التعيين بشكل يبدو في ظـاهره أن يسـعى لتحقيق السياسة العامة للدولة، ولكنه يحمل في باطنه بـذور الفساد، فوجدنا المهندس الزراعي يعمل بالتدريس والمهندس المدني يعمل في مزرعة للماشية!! ولم يقتصر الأمر علـى الخريجين الجدد، بل إن الدولة وأملاً منها في السيطرة على معظم الإدارات الرئيسية بالدولة عمدت إلى إعـادة تعيـين ضباط القوات المسلحة والشرطة المحالين إلى التقاعد لتولي الوظائف القيادية في معظم المؤسسات والهيئات العامة.

النتيجة الحتمية لذلك أن هؤلاء العـاملين جلسـوا فـي مكاتبهم بدون عمل، بل إن أكثرهم أصبح يمثل قوة معطلـة

ومعوقة للعمل، وأصبحت الكثير من المكاتب وبخاصة فـي المنشآت الحكومية مزدحمة بأعداد كبيرة من العاملين لـيس لديهم ما يشغلهم في العمل إلا القليل، إن كل من ذهـب لأداء عمل لا يحسنه تعطلت وظيفته، ولكثرة ما حدث من أخطـاء في هذا الموضوع كثر عدد الوظائف العامة المعطلة ومن ثم تعطل الإنتاج وظهر الفساد الإداري نتيجة لانحراف هـؤلاء الموظفين، ومن ثم تعطل الإنتاج وأثر ذلك علـى الخطـط التنموية نتيجة عجز الأجهزة التنفيذية في هذه الأقطار عـن ممارسة مهامها.

هذه الظاهرة أيضا عرفتها دول مجلس التعـاون لـدول الخليج العربية، فلقد عرفت هـذه الـدول خـلال العقـدين الماضيين توسعا كميا ملحوظًا في قطـاع الخدمـة المدنيـة استجابة للزيادة المطردة في حجم الطلـب علـى الخـدمات العامة وكجزء مـن اسـتكمال بنـاء الأجهـزة الحكوميـة الضرورية لدفع عملية التنمية. وبرز في الآونة الأخيرة اتجاه مدعم بالأدلة يعتبر أن عملية التوسع هذه قد جاوزت حـدود الجدوى في بعض الأحيان فأصابتها أعراض التضخم سـواء كان ذلك بالنسبة لأعداد الموظفين التي ترتفع باسـتمرار أو

لجهة تشعب الإدارات والمسميات الوظيفية بشكل قد يتعارض مع مؤشرات الفاعلية والكفاءة المعتمـدة فـي قيـاس الأداء الإداري[1].

والحقيقة الثابتة هي أنه على الرغم من الإنجازات الهامة التي تحققت فإن التوسع الكمي في أجهزة الخدمـة المدنيـة وأعداد الموظفين لم يكن دائما متوازيا مع تحسـين نوعيـة الخدمات العامة المقدمة إلى المـواطنين وخفـض تكلفتهـا وتبسيط إجراءاتها.

ومعروف أن أعراض التضخم الوظيفي وتدني مستويات الداء غالبا ما تلازم التوسع السريع في إنشاء الأجهـزة دون وجود الوقت الكافي لاستكمال البنى والنظم الداخلية وإعطاء الكوادر المهنية تهيئة فنية متكاملة.

ولقد كانت الدلائل والمؤشرات التي تعود إلى تشـخيص مثل هذا الخلل تتجمع وتتكون بوضـوح خـلال السـنوات الماضية ولكنها كانت تعتبر ظواهر ثانوية عارضة لابد مـن تحملها خلال فترة التوسع في بناء الأجهزة الحكومية الحديثة

---

[1]) ديوان الموظفين دولة البحرين، تحديات التطوير الإداري في قطاع الخدمة المدنية، مجلة التعاون، الأمانة العامة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية، العدد ١٧، شعبان ١٤١٠هـ، ص ٩ – ١١.

شأننا في ذلك شأن الكثير من الدول الأخرى التي مرت فـي تجارب بناء مؤسساتها واستكمال منظوماتها البيروقراطيـة، ولعل في هذه الحقيقة ما يفسر أجواء التساهل النسـبي فـي تطبيق قواعد الأداء الصارمة والتغاضي أحيانًا عن المساءلة الدقيقة للموظفين الإداريين، إضافة إلى التقبل الواقعي مرحليا لانخفاض فاعلية بعض الإدارات ومواصلة الاعتمـاد علـى خبرات الوافدين في مواقع معينة[1].

لقد أدت الظروف الاقتصادية التي تمر بها معظم البلدان العربية، بما فيها دول مجلس التعاون الخليجي، والمتمثلة في التبدل الذي طرأ على المناخ الاقتصادي العام بعد انحسـار سنوات الطفرة وتباطؤ معدلات النمو في بعـض القطاعـات وتراجعها في قطاعات أخرى[2]، وبعد انحسار المد الشيوعي والاشتراكي وتحول معظم البلدان العربية إلى مـا يعـرف بسياسات الانفتاح الاقتصادي أو السوق الحر وما تبع ذلـك من تعدد الآراء التي نادت بضرورة التكيف مع المعطيـات الاقتصادية الجديدة، في هذه الظروف بدأت مواجهة موضوع زيادة عدد الموظفين في الإدارات الحكوميـة عـن النسـبة

---

[1]) المرجع السابق، ص ١٠.
[2]) هذا بالنسبة لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية.

المطلوبة لحجم العمل تطفو على السطح وأصـبحت الفتـرة السابقة التي لم تكن الأجهزة الحكومية خلالها تحاسب عموما بصراحة على فاعلية وكفاءة أدائها شيئًا من الماضي، ومـن هنا أصح لدى الباحث قناعة تامة بأن هذا التكدس الـوظيفي يعد أحد الأسباب الرئيسية وراء التسيب والفساد الإداري جنبا إلى جنب مع التحايل على القانون، والتجاوب البطـيء مـع التغيرات الاجتماعية، ومجاملة المسئول الكبير.. ومـا إلـى ذلك.

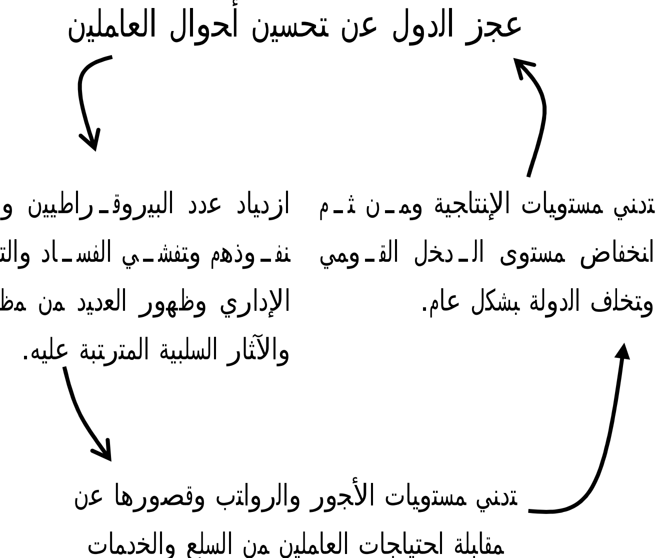
هذا التوسع الكمي في أعداد الموظفين والذي وصل إلـى حد التضخم الوظيفي ينعكس في شـكل آثـار سـيئة علـى الموظفين وعلى الدولة أيضا، فعلـى سـبيل المثـال تقـف حكومات معظم البلدان العربية – باستبعاد البلدان النفطيـة – عاجزة عن تحسين أحوال العاملين في هيئـات وقطاعـات الدولة، خصوصا أن ميزانية الدولة تتحمل كما كبيـرا مـن الأجور يحصل عليها موظفون لا يؤدون عملاً ذا قيمة، وكان من الممكن أن توجه هذه الأموال لتطوير العمـل وتحسـين ظروف العاملين المنتجين وزيادة أجورهم، ومن ثـم تظـل أجور العاملين دون المستوى المناسب الذي يشبع حاجـاتهم

وحاجات أسرهم في الوقت الذي تتنوع فيه حاجات الأفـراد وتتزايد مع التطور التكنولوجي السائد فـي مجـال السـلع الاستهلاكية المعمر، فضلاً عن تزايد الأعباء المادية الملقـاة على عاتقهم بسبب الظروف الاقتصادية المتمثلة فـي زيـادة معدلات أسعار السلع والخدمات التـي يحتاجهـا العـاملون وأسرهم ولعدم كفاية الأجور آثار سيئة على سلوك العـاملين وعلى إنتاجيتهم، وغالبا ما يضطر عـدد غيـر قليـل مـن العاملين إلى القيام بأعمال إضافية خارج العمل مـن أجـل تحقيق دخل مادي إضافي يمكنهم من إشباع حاجـاتهم، أمـا البعض الآخر والذي يشكل الغالبية فيسعى لتحسين أحـوالهم المعيشية عن طريق إتباع وارتياد بعـض الأسـاليب غيـر المشروعة، فقد يلجأ بعضهم إلى تعطيل وإعاقة العمل بهدف الحصول على بعض المنافع والمزايا المادية أو العينية مـن المراجعين المتعاملين مع المنشأة أو المصلحة، وقـد يلجـأ بعضهم ممن تتملكهم النزعات العدوانية بالاعتداء على أموال الدولة بالسرقة والاختلاس، وزاد من تفشي هـذه الظـواهر (اختلاس – رشوة – سرقة مال عام، غدر بالمال العام.. وما إلى ذلك) أجواء التساهل النسبي في تطبيق النظم والقـوانين

الرادعة لعقاب مثل هؤلاء، بل إن الأمر وصـل إلـى حـد شعور العاملين المقصرين والمهملين بأنهم بمنأى عن العقاب أو الفصل من العمل، إن غياب السلطة التشـريعية والقيـادة السياسية المسيطرة على زمام الأمور ستضاعف من زيـادة ظهور مثل هذه المظاهر والأدوات التي تعد في حقيقة الأمر مظهرا وأداة للفساد الإداري[1]، وهذه المظاهر والآثار السلبية المترتبة على تفشي الفساد والتسيب الإداري ستؤدي بدورها إلى تدني مستويات الإنتاجية نظرا لصرف الطاقـات نحـو المصـالح والأغـراض الشخصـية وتفشـي السـرقات والاختلاسات والتزوير والتحايل.. وغير ذلـك، ومـن ثـم ينعكس كل ذلك على مستوى الدخل القومي بالتدني، وسيكون

[1]) أود أن أشير في هذا الصدد إلى أن كل القوانين والتشريعات الوضعية يستحيل مع تطبيقها الرقابة على السلوك خصوصًا الجانب الأخلاقي منه، لأن عملية الرقابة أو التحكم الذاتية معقدة للغاية لدى أفراد المنظمات المعاصرة التي تحتكم إلى القيم المادي، والسبيل الوحيد الذي يمكن به ضبط السلوك الفردي هو حال احتكامه إلى قيم ومبادئ وقواعد أعلى من القيم المادية الهابطة، فشعور الأفراد بالرقابة التلقائية والمسئولية الذاتية المستمدة من استشعار رقابة الله عز وجل لكل حركة وسكنة في حياته. مثل هذه الرقابة لا تقوم ولا تتحقق إلا في ظل منظمة إسلامية تأخذ بالنهج الإسلامي وتطبق شرعه، فهذا النهج هو الذي رسم الإطار الصحيح للنظام الذي يصلح شأن الإنسان، فواضع النهج هو العليم الخبير سبحانه وتعالى.

مردود ذلك هو عجز الحكومات عن تحسين أحوال العاملين بها بسبب سوء النظم المتبعة سواء في المجـال الإداري أو الرقابي، وهكذا تدور الدائرة الخبيثة المسببة للفساد، فيتفشـى وتتفشى آثاره إلى درجة تصل إلى الحد الذي يتهدد المجتمع ككل ويصبح الفساد ومظاهره وآثاره جزءا طبيعيا من حيـاة الأفراد والمجتمع، يألفه المجتمع، ولا يقفـون كثيـرا عنـد مظاهره وآثاره، والشكل التالي يوضح ذلك.



كل هذه العوامل تركت آثـارا متعـددة علـى العـاملين وسلوكهم وأدت معظم هذه السلبيات إلى عدم الاهتمام بالعمل و الوظيفة، وعدم تكريس الجهود من أجل الارتقاء بالأداء أو رفع الإنتاجية، بل إننا نلاحظ أن العكس ربما كان صـحيحا، إذ أن أداءهم غالبا ما يتصف باللامبـالاة وعـدم الاهتمـام والنزعة العدوانية تجاه ممتلكات الدولة.

٢- العوامل الإدارية:

لقد عرفت معظم الدول العربية منذ منتصـف السـتينيات توسعا كميا ملحوظًا في قطاع الخدمة المدنية استجابة للزيادة المطردة في حجم الطلب على الخدمات العامة. وكجزء مـن استكمال بناء الأجهزة الحكومية اللازمة لدفع عملية التنميـة الاقتصادية والاجتماعية في هذه البلاد.

وظهر في السنوات السابقة اتجاه مدعم بالأدلـة يؤكـد أن عملية التوسع هذه قد جاوزت حدود الجـدوى فـي بعـض الأحيان، وبدأ البعض يفند ويفحص أسباب ذلك، ولقـد سـاد شبه اتفاق بين الدارسين على أن سوء التخطيط وعدم الالتزام بالأسس العلمية للإدارة هما من الأسباب الرئيسية التـي أدت

إلى إهدار موارد البلدان العربية وتعميق الأزمة الاقتصـادية فيها[1].

ولما كانت التنمية بوجهيها الاجتماعي والاقتصادي جـزءا من التنمية الإداريـة، فـإن فاعليـة التنميـة الاقتصـادية والاجتماعية لا تعني شيئًا أبدا إذا لم تكن هناك إدارة قـادرة على تحقيقها. ولا شك في أن مشكلة الإدارة تـؤثر تـأثيرا مباشرا على مسار التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وعليـه فإن لم تكن خطط التنمية مدعمة بجهاز إداري كـفء قـادر على تحويل أهداف تلك الخطط إلى واقع مادي ملموس فـإن خطط التنمية ستظل خططًا براقة جذابة داخل إطار المجلدات التي حوت تلك الخطط.

لقد تناولت دراسات عديدة أثر العوامل الإدارية على الأداء العام في بعض البلدان العربية واستطاعت أن تحدد المعوقات الإدارية التي تعاني منها غالبية البلدان العربية – مع تفـاوت في الحجم والعمق – في أكثر من دولة عربية، وقليل منهـا

---

[1]) انظر على سبيل المثال: الدكتور حسين درويش عبد الحميد، الإنسان المصري ودوره في التنمية، القاهرة، الهيئة المصرية للكتاب، ١٩٨٤، الدكتور محمد عبد الرحمن الطويل، التنمية الإدارية في دول الخليج العربية، الرياض، مجلة الإدارة العامة، العدد ٥٠، شوال ١٤٠٦، ص ٩.

فقط هو الذي تعاني منه دولة بعينها، وبمعنى آخر فإن مشكلات التنمية تتشابه بالنسبة لدول المنطقة العربية[1].

وقد أمكن وضع هذه المشكلات في إطار تصنيفي يرتكز على الجوانب الآتية[2]:

- التركيب التنظيمي.
- الأنظمة والإجراءات.
- القوى العاملة والتدريب.
- أجهزة التنمية الإدارية والإصلاح.

التركيب التنظيمي: وتتمثل أهم مشكلاته في:

- عدم وضوح الأهداف على مستوى القيادات العليا والقيادات التنفيذية.
- الميل نحو المركزية الشديدة وعدم التفويض في صنع القرارات.

---

[1]) راجع على سبيل المثال:
- تحديات التطوير الإداري في قطاع الخدمة المدنية، مجلة التعاون، مرجع سبق ذكره، ص ٢٢ – ٢٦.
- الدكتور محمد بن عبد الرحمن الطويل ، التنمية الإدارية في دول الخليج العربية، مرجع سبق ذكر، ص ١٦ – ١٩.

[2]) الدكتور محمد عبد الرحمن الطويل، التنمية الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص ١٦.

- عدم وضوح إجراءات عملية اتخاذ القرارات.

- قلة المعلومات وضعف انسيابها بين المستويات التنظيمية داخل الجهاز الواحد وفيما بين الأجهزة الحكومية ككل.

الأنظمة والإجراءات:

وتتركز المشكلات المتعلقة بالأنظمة والإجراءات في:

- جمود وقصور بعض القوانين والأنظمة والتي كان الغرض منها تنظيم العمل، بل إن الملاحظ أن بعضها تحول من وسيلة إلى غاية في حد ذاته وصار عقبة وسببا في تعطيل دولاب العمل.

- ضعف الأنظمة المالية وقصورها عن استيعاب التطور في مفاهيم الإدارة المالية.

- تدني مستوى الخدمات الحكومية في بعض الدول. فعلى الرغم من التوسع الكمي في أجهزة الخدمة المدنية وأعداد الموظفين إلا أن ذلك لم يكن دائما متوازيا مع تحسين نوعية الخدمات العامة المقدمة إلى المواطنين وتبسيط إجراءاتها.

- المفهوم الخاطئ للرقابة المالية والإدارية.

- سوء الأداء العام لغياب المحاسبة وعدم تطبيق القوانين واللوائح.

القوى العاملة والتدريب:

وتتركز مشكلاتها في:

- ضعف التخطيط للقوى العاملة ونقص المعلومات.
- ضعف الاتصال وتعثره وتعقد إجراءاته.
- نقص الكفاءات الوطنية المدربـة فـي مجـال الإدارة والتنظيم وإدارة التنمية.
- وجود تضخم وظيفي في بعض الإدارات ونقص وظيفي في إدارات أخرى.
- ضعف عملية التقويم الـوظيفي بمعناهـا العـام Jop Evaluation وبالتالي وجود ثغرات في نظـام تقـويم أداء الأفراد.
- الافتقار إلى مراكز التـدريب والبحـوث والدراسـات العلمية في بعض الدول ونقص الكفاءات المدربة لإداراتهـا وتطويرها.

– أجهزة التنمية الإدارية والإصلاح:

وهذه الأجهزة رغم أهميتها – تعاني مـن عـدة مشـاكل تنعكس بشكل أو بآخر على أداء العاملين وأهم هذه المشاكل هي:

- عدم اكتمال أجهزة التنمية الإدارية.
- عدم اكتمال أجهزة الإصلاح الإداري.
- ضعف فاعلية أجهزة التنمية.
- حداثة أجهزة الإصلاح الإداري.
- ضعف التنسيق بين أجهزة التنمية الإداريـة والأجهـزة الحكومية الأخرى.

لقد انعكست هذه العوامل الإداريـة المختلفـة علـى أداء العاملين مما أدى إلى تبني العاملين لأنماط سلوكية تتصـف بالتقلب والفساد وهي تمثل النـاتج الطبيعـي لنظـام إداري تعتريه كل السلبيات التي أشرنا إليها فـي بدايـة مناقشـتنا للعوامل الإدارية.

٣- العوامل السياسية:

إذا كان التخطيط لعملية التنمية الاقتصـادية والاجتماعيـة والإدارية يعد أمرا هاما لنجاح هذه العملية، فـإن اسـتقرار

الوضع السياسي يشكل الأرضية الصلبة التي يتوقف عليهـا نجاح هذه الخطط.

فلا شك أنه مهما بلغت دقة التخطـيط والإعـداد لعمليـة التنمية فإنه لن يكتب لها النجـاح إلا فـي ظـل الاسـتقرار السياسي.

والاستقرار السياسي قد يعني تعـدد الحكومـات وتعـدد السياسات، وقد يعني فساد المناخ السياسي الذي تعمل التنمية الاقتصادية والاجتماعية تحت ظلاله، وكلاهما آثاره متشابهة على التنمية.

فتعدد الحكومات، أي تعدد أنظمة الحكم يؤدي – غالبـا – إلى تعدد السياسات التنموية التي يأخذ بها كل نظام.

وبنظرة سريعة على بلدان الوطن العربي نجد معظمهـا – باستثناء دول مجلس التعاون الخليجـي ومصـر والمغـرب والأردن – يعاني من مشكلات الاستقرار السياسي.

هذا من جهة، ومن جهة أخـرى فـإن حـرب العـراق والكويت، والتهديد الإيراني المستمر لدول منطقة الخليج وما تقوم به من عمليات تسلط وإرهاب لبعض الـدول العربيـة الأخرى كمصر وتونس والجزائر، والمشكلة اللبنانية وحالـة

الاستنفار الدائمة بين دول الطوق (البلدان العربية المواجهة لإسرائيل)، والانقلابات العسكرية المتتالية في السودان والصراع السياسي في الصومال.. وما إلى ذلك، ومن هذه الظروف السياسية غير المستقرة، قد أدى إلى عزوف الكثير من المواطنين عن المشاركة في رسم السياسات العامة لبلادهم، وعدم التعبير عن آرائهم فيما يخص القضايا العامة. كل ذلك انعكس في ظاهرة اللامبالاة عند غالبية شعوب البلدان العربية تجاه ما يدور من أحداث سياسية واجتماعية، وهذا بدوره انعكس في اللامبالاة تجاه أدائهم لأعمالهم، فتفشت تبعا لذلك مظاهر الفساد الإداري.

كذلك عانت شعوب بعض البلدان العربية من الآثار السيئة الناتجة عن إتباع حكوماتهم لسياسات تنموية غير مدروسة وغير متوافقة مع طبيعة هذه الشعوب. وللتدليل على ذلك ما حدث في كل من مصر وليبيا والعراق وسوريا والجزائر والسودان، حيث أدى التحول الاشتراكي في هذه الدول وإتباع حكومات هذه الدول لأنظمة سياسية ذات صبغات اشتراكية – تتنافى مع طبيعة شعوبها – إلى تراجع معدلات

النمو وتبدلت بعض الحالات الناجحة للتنمية إلى كوارث تنمية.

لقد كانت بعض السياسات التنموية غير المدروسة أحد الأسباب الرئيسية للتردي الاقتصادي لأحد أهم القطاعات الاقتصادية في مصر، ألا وهو القطاع الزراعي، حيث أدت سياسة الإصلاح الزراعي في مصر وتفتيت الملكيات ثم التأميم إلى تحول مصر من بلد زراعية مصدرة للمحاصيل الرئيسية إلى بلد مستورد بالدرجة الأولى لمعظم الحاصلات الزراعية[1].

كذلك كانت خطط التنمية غير المدروسة أحد الأسباب الرئيسية للمستوى الاقتصادي المتدني الذي يعيشه السودان، وكما يوضح الدكتور عثمان الجعلي فإن أحد الأسباب الرئيسية لأزمة السودان هو السياسة الاقتصادية الخاطئة التي كرست من النهج الاستهلاكي المبدد والإنفاق التفاخري

---

[1]) بنت هانس، سمير رضوان، العمل الاجتماعي في مصر، مرجع سبق ذكره، ص ١٤٧ ــ ١٥٢.

بجانب سياسات الترضيات والفساد التـي أدت إلـى هـدر اقتصادي فاحش[1]

ونفس الأمر يقال عن ليبيا والعراق حيـث أدى التحـول الاشتراكي بها والغول فيه إلى درجـة الشـيوعية، إلـى أن أصبحت الحكومة الليبية في أوائل عام ١٩٩٣م عاجزة عـن دفع رواتب موظفيها، لقد تحولت إمكانات النفط الضخمة من نعمة ومحرك للتنمية إلى نقمة. أما بالنسبة للعراق فقـد أدى سوء التخطيط للتنمية إلى ضياع ثرواته وتبديدها وبدلاً مـن أن تصبح هذه الثروة يدا تساعد على البناء والتقدم أصـبحت معولاً للهدم وإفشاء الفساد، من كان يصدق أن العراق وهي الدولة التي تصنّف ضمن الخمس الدول الأعلى في تصـدير النفط أن تهوي إلى حد الاضطرار في احتلال الكويت بحجة إعادة توزيع الثروات بين شعوب المنطقة الواحدة!!

إن مثل هذه السياسات ما كان لها أن تُتخذ إلا فـي بيئـة سياسية كتلك التي تغلب على بعض الدول العربية، فانعـدام المشاركة والاستشارة من قبل قطاعات لها اعتبارها في هذه

---

[1]) الدكتور محمد عثمان الجعلي، تسيب العاملين ، محاولة لتأطير ودراسة وطرح ظاهرة سلوكية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، عمّان، رقم ٢٩٥، سنة ١٩٨٥، ص ٣١.

الدول، وتمركز السلطات في أيدي فئات معينة، كل هذا أدى إلى تدهور الأوضاع بشكل عام ومن ثم انعكاسها على الأداء العام في جميع القطاعات وعلى سلوكيات العاملين، فظهرت الرشوة والاختلاس وسرقة الأموال العامة وتعطيل معاملات الأفراد.. وما إلى ذلك.

إن نتائج التنمية الاقتصادية والاجتماعية والإدارية هي الأمل الذي يعيش عليه أغلب سكان الوطن العربي، وإذا ما انهارت مشاريع التنمية انهارت معها آمال شعوبها وأصاب الإحباط والفساد الكثير من المواطنين كرد فعل طبيعي.

٤- العوامل الاجتماعية:

رغم تشابك العوامل الاجتماعية التي ترتبط بشكل مباشر أو غير مباشر بظاهرة الفساد الإداري وتعدد هذه العوامل، إلا أننا سوف نتناول ثلاثة عوامل نرى أن لها الأثر الأكبر على هذه الظاهرة. وهذه العوامل هي: ظاهرة الهجرة سواء الداخلية أو الخارجية، مفهوم الانتماء أو الحس الوطني، والإعلام.

ظاهرة الهجرة والفساد:

تُعتبر الهجرة الداخلية (من الريف إلى الحضر) من أهـم المظاهر المؤثرة على التغير الاجتماعي وذلك في التركيـب البنائي للمجتمع وما يتصل بذلك من تغيرات فـي الوظـائف والنظم السائدة فيه.

وتعد الهجرة الداخلية أحد الأنماط المعبرة عـن الحـراك السكاني لما لها من وزن ودلالة في جوانب الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثنائية وما يتمخض عنها من مشاكل تعبر عن سوء التنظيم أو الانحلال الاجتمـاعي أو الصـراع الثقـافي والقيمي.

وهناك دوافع كثيرة للهجرة الداخلية[1] من أهمها الهجـرة بسبب البحث عن عمل، أو الدراسة أو بسبب النقل للعمـل.. وما إلى ذلك. والذي يهمنا من هذه العوامل هو هجرة قـوة العمل لارتباطها بالسـعي وراء تغييـر وتحسـين مسـتوى المعيشة.

---

[1]) الدكتور صلاح الدين فهمي محمود، دور المتغير السكاني في عملية التنمية المخططة، المركز الإسلامي الدولي للدراسات السكانية، جامعة الأزهر، القاهرة، ١٩٧٧م

وتتزايد الهجرة الداخلية في معظم البلـدان العربيـة فـي مناطق التصنيع والمناطق التـي تتركـز فيهـا المـدارس والجامعات.

وتدلنا بعض البيانات المتاحة في بعض البلـدان العربيـة، على زيادة حركة الهجرة الداخلية من المنـاطق الريفيـة أو البدوية إلى المناطق الحضرية.. ففي جمهورية مصر العربية زاد القطاع إلى المناطق الحضري بشكل سريع، ففـي عـام ١٩٨٦ بلغ عدد المواطنين القاطنين للحضـر ٤٨,٧% مـن مجموع السكان بالمقارنة مع ٣٨,٢% فـي عـام ١٩٦٠[1]. وفي جمهورية السودان دلت البيانات المستخرجة من تعـداد ١٩٨٣ على أنه من بين سكان السودان البالغ عددهم حينئـذ ٢٠,٥٦ مليونًا فإن ٧١% يعيشون في مناطق ريفية و ١٨% في المدن و ١١% رحل متنقلون، ويتركز أغلب السكان في العاصمة القومية والإقليم الأوسط حيث ترتفع الكثافة السكانية

[1]) بنت هانس، سمير رضوان، العمل والعدل الاجتماعي، مرجع سبق ذكره، ص ١٤٣ – ١٤٥. ولقد أدت هذه الهجرة العشوائية إلى ضغوط شديدة على العاصمة الكبرى القاهرة وظهرت المباني العشوائية وانتشرت حالات السكنى بالمقابر.. وهذا كله وفر مناخًا لكل أنواع الفساد. ولقد أظهرت عمليات التمشيط الأمني التي تمت في الآونة الأخيرة خلال عمليات مكافحة الإرهاب عن اتخاذ المجرمين لهذه الأماكن وكرًا لهم.

عن بقية أقاليم البلاد. ولقد زادت عمليات الهجرة الداخلية إلى العاصمة خلال فترة الجفاف الكبير ٨١ – ١٩٨٣ حيث شهدت مدينة الخرطوم وما حولها نموا عشوائيا فاق كل الحدود، وظهر نحو ٤٠ معسكرا جديدا للنازحين تحيط بالعاصمة ومعظم هذه المعسكرات لا تتمتع بخدمات صحية أو اجتماعية أو أمنية، وهذا في حد ذاته يوفر مناخًا جيدا لإفراز السلبيات والفساد وارتكاب الجرائم، وانعكس ذلك كله على جميع فئات المجتمع الذي بات غير آمن لا على حياته ولا على ممتلكاته[1].

كذلك أشارت وثيقة الخطة الرابعة الصادرة عن وزارة التخطيط بالمملكة العربية السعودية إلى تزايد التغيرات السكانية والاجتماعية بصورة سريعة خلال فترتي التنمية الثانية والثالثة، وقد أدى ذلك إلى تركز السكان بصورة كبيرة في المراكز الرئيسية والمدن الكبيرة، وازدادت نسبة المتوطنين من البدو[2].

---

[1]) الدكتور اللاحم عبد الحافظ أحمد، الجريمة في السودان، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، مرجع سبق ذكره، ص ٦٠.

[2]) وزارة التخطيط، خطة التنمية الرابعة، الرياض، المملكة العربية السعودية، ١٤٠٥ – ١٤١٠هـ، ص ٩٣.

كما أشارت الدراسات الاجتماعية والاقتصادية التي قامت بها وزارة التخطيط إلى وجود هجرة كبيرة داخل المملكـة، فقد أخذ عدد السكان في كل من المنطقة الشمالية والجنوبيـة الغربية في التناقص، بشكل خاص، بسبب انتقال السكان إلى المناطق الأخرى حيث الأجـزاء المزدهـرة فـي المنطقـة الوسطى والغربية، بالإضافة إلى ذلك فإن عمليـة التحضـر الجارية تعني أن المراكز الحضرية الرئيسية كالرياض وجدة والمدن الأخرى الكبيرة ستستقبل المهاجرين مـن المنـاطق القروية[1].

وللهجرة الداخلية مشاكل كثيرة أهمهـا صـعوبة التكيـف الاجتماعي أو البطء فيها، ويترتب على ذلك تعارض أساسي بين السلوك المتوقع والسلوك الحقيقي، ومن أبـرز مظـاهر ذلك ارتكاب أنماط من السلوك الانحرافي أو الإجرامي[2].

ولقد أكدت دراسة عن تحركات العمالـة فـي جمهوريـة السودان، إلى أن للهجرة الداخلية علاقـة مباشـرة بسـلوك العاملين وبخاصة لأولئك الذين يلتحقون بوظائف عامة تتقيد

---

[1]) المرجع السابق، ص ٤٤٠ – ٤٤١.

[2]) الدكتور صلاح عبد المتعال، التغير الاجتماعي والجريمة، مرجع سبق ذكره، ص ٩١.

بمواصفات محددة، فإنهم عادة لا يلتزمون بسلوكيات الوظيفة من التزام وانضباط، في مثل هذه المواقف، نجد أن هنالـك تعارضا أساسيا بين السلوك الانضباطي وبين السلوك النـاتج عن صعوبة التكيف مع المجتمع الجديد. ومـن هنـا تبـرز سلوكيات تتميز بالرغبة في الوظيفة من أجل العائد المـادي فقط وعدم الرغبة في أداء واجبات الوظيفة حسب مـا هـو معتاد، وتكون النتيجة ما نراه من سلبيات في الأداء الوظيفي والمتمثل في تفشي حالات الرشوة والاختلاسات.. وما إلـى ذلك[1].

وما يحدث في مصر والسودان يحدث في معظم منـاطق التحضر في بقية الدول العربية الأخرى وما مصر والسودان إلا أمثلة فقط.

هذا عن الهجرة الداخلية، أما الهجرة الخارجية فإنها تعـد هي الأخرى أحد أهـم المظـاهر المؤشـرة علـى التغيـر الاجتماعي.

وتعد البلدان العربية النفطية مناطق جذب واسعة للعمالـة الوافدة سواء من بلدان عربية أخرى (مصر – السـودان –

---

[1]) الدكتور محمد عثمان الجعلي، تسيب العاملين، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص ٢٠.

تونس – سوريا – الجزائر – اليمن... وما إلى ذلك) أو من بلدان عربية. فتميز البلدان النفطية بانخفاض كثافتها السكانية بالمقارنة بحجم الاستثمارات التنموية الهائلة التي تنمـو فـي هذه البلاد، جعل هذه البلدان توفر فرصـا وظيفيـة لأعـداد كبيرة من القوى العاملة بأحجام ومهارات غير متوفرة فـي هذه الدول، وأيضا بثقافات ومعتقدات إلى حد ما تختلف عن المعتقدات والثقافات الخليجية التي تتميز بالمحافظـة علـى التقاليد العربية والإسلامية وتحكيمها الشرع والعرف.

ومع المعايشة اليومية والتعامل مع ثقافات مختلفة، في ظل تغيير اجتماعي واقتصادي يحدث بسرعة كبيرة، برزت إلى السطح أنماط جديدة من الجرائم في انحراف سلوكي وفسـاد إداري من دفع واستلام للرشاوي عنـد توزيـع العطـاءات الحكومية الهامة، واستغلال العاملين خصوصا الوافدين فيمـا يتعلق بأجورهم ومستحقاتهم الأخرى(١).

وعلى الرغم من الدور الحيوي الذي تلعبه العمالة الوافـدة في كثير من الأحيان في المشاركة في عملية التنمية بالبلدان

---

(١) الدكتور محمد هاشم عوض، المشكلات الأمنية في البلاد سريعة النمو، منطقة الخليج، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، ١٤٠٨ ، ص ١٥ – ١٨.

العربية الخليجية، إلا أن الفوارق في الثقافة والحضـارة قـد لعبت دورا هاما في ظهور جرائم غريبة على البلدان العربية الخليجية، فقد نقل كثير من الوافدين إلى دول الخليج عـادات هي عادية في بلادهم ولكنها ضارة ويعاقب عليها النظام في دول الخليج، كإدمان المخدرات وصنع الخمـور وممارسـة الدعارة، فضلاً عن جرائم التحايـل فـي تجهيـز وشـحن وتخليص وتسليم البضائع المستوردة واستغلال الثغرات فـي الأنظمة المحلية والدولية[1].

الانتماء والحس الوطني:

تتفاوت المجتمعات وتتباين في تركيبها النفسي والأخلاقـي والطبقي، كما تتفاوت رؤية المجتمعـات وفهمهـا لمعـاني الوطنية والولاء والتفاني في أداء الأعمال. وبالنظر إلى واقع البلدان العربية فإن الدلائل تشير بوضوح إلى تفشي ظـاهرة الفساد الإداري من رشوة واختلاس ولا مبالاة وقلـة الـدافع للعمل..

وما إلى ذلك. من الظواهر السلبية التي أصـبحت تعـاني منها معظم البلدان العربية.

---

[1]) المرجع السابق، ص ١٨.

ورغم أن أسباب تفشي هذه الروح السلبية بين المـواطنين يعود إلى أسباب كثيرة[1]، إلا أننـا نـرى أن أغلـب هـذه الظواهر يمكن إرجاعها – جزئيا – إلـى ضـعف مفهـوم الانتماء أو الحس الوطني عند أغلب الشعوب العربية، وإلى سيطرة النعرات القبلية والعرقية والتي كان للاسـتعمار دور كبير في تنميتها[2].

إن عدم اهتمام المجتمعات العربية بإشعار الفـرد بأهميـة انتسابه إلى المجتمع أدت إلى انهيار التآلف الاجتماعي الذي من خلاله تنمو للفرد شخصية عامة بوصفه جزءا في البنـاء الاجتماعي، بل على العكس فإن تنمية هذه الشخصية تسـهم بقدر كبير في زيادة حدة التضامن بين أفراد المجتمع الواحد.

وبقدر ما تسعى المجتمعات إلى تحقيق هذا الهدف بقدر ما يكون نصيب الأخير من الإصلاح والقوة والمناعة ضد كـل صور الفساد. وهذا الانتماء والتآلف الاجتماعي إنما يـنهض على أسس من التربية والتوعية بهـدف بنـاء الفـرد بنـاء

---

[1]) كالجهل والاستعمار والفقر مما أدى إلى تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة.

[2]) الدكتور محمد عثمان الجعلي، تسيب العاملين، مرجع سبق ذكره، ص ١٠٥.

صحيحا مما يؤدي إلى تكوين مجتمع متماسك يشعر كل فرد فيه برقابة المجتمع على تصرفاته، فيردعه عن الانزلاق في مزالق الفساد[1].

إن مهمة بث الانتماء وزرعه في الأفراد يجب أن تتم من خلال المجتمع الذي يمارسها عن طريق مؤسساته المتمثلة في الأسرة والمدرسة والجامعة وبقية المؤسسات الاجتماعية الأخرى، كالنقابات والجمعيات ومؤسسات الشباب.

إن ضعف روح الانتماء أو الحس الوطني التي أصابت غالبية من شبابنا العربي انعكست على ولائهم للوطن، ومن ثم على أدائهم لأعمالهم في الوظائف الهامة على وجه الخصوص، وأصبح الوعي بالملكية العامة ضعيفًا واهيا، فظهر الفساد وانتشرت السرقات والرشاوي..

إن ضعف أو غياب مفهوم الانتماء والحس الوطني يولد آثارا سلبية لها مردودها على تجديد النمط السلوكي السلبي للعاملين تجاه بلادهم وممتلكاتها.

الإعلام:

---

[1]) الدكتور فخري الحديثي، دور الجمهور في الوقاية من الجرائم الناجمة عن النمو الاقتصادي، سلسلة الدفاع الاجتماعي، مرجع سبق ذكره، ص ١٧.

لا شك أن لوسائل الإعلام تأثيرا كبيرا في حياة الأفـراد، مرده سعة انتشارها وقوتها في الترفيه والترغيب.. وإذا لـم يحسن ترشيد الإعلام وتوجيهه فسيكون عنصرا مساعدا على انتشار الفساد.. إذ يمكن أن تعمل المعلومات والمـواد التـي تبثها وسائل الإعلام على تشكيل الأذواق وإثـارة الطمـوح وبخاصة في المجتمعات الموجهة نحـو الاسـتهلاك. فمـع الحاجة الملحة إلى الطموح المشروع، يصبح استخدام الطرق القصيرة غير المشروعة لإشباع هذه الحاجات هو الأسـلوب الشائع في كثير من الأحيان.

وفي دراسة ميدانية للمركز العربـي للدراسـات الأمنيـة والتدريب عن نزلاء الإصلاحات في العالم العربي[1] أثبتـت الدراسة أن عددا من الأحداث الذين طبق علـيهم الاسـتبيان أنهم تلقوا خبرتهم الإجرامية من المسلسلات التليفزيونية التي تتناول جريمة ما أو قضية ما، وأفـاد الـبعض الآخـر أن قصص المغامرات قد غذت الخيال الإجرامي لـدى هـؤلاء الأطفال، وأشارت فئة ثالثة إلى دور أجهـزة الفيـديو فـي انحراف الشباب نحو السلوك الإجرامي، فالأفلام التي تعرض

---

[1]) راجع الدكتور الأصم عبد الحافظ، الجريمة في السودان، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب بالرياض، ص: ٦٨.

لأنواع من الجرائم تساعد ذوي الاستعداد الإجرامـي علـى التعرف على سبل ووسائل جديدة لارتكاب جرائمهم.

وفي المقابل فإنه يمكن لوسائل الإعلام أن تلعب دروا قويا وفعالاً في تربية المواطنين وتوعيتهم لتحصينهم ضد السلوك المنحرف، وهذا الدور يمكن أن يتحقق من خلال[1]:

١- التوعية الاجتماعية والدينيـة والثقافيـة والإعـلام القانوني والإسهام فـي تحقيـق الأمـن الوقـائي للمجتمع.

٢- الإعلام بوقائع السلوك الانحرافي أو الفساد الإداري والكشف عنها ونشر أخبارها.

٣- نشر الأحكام الجزائية الصادرة بشأنها قضايا الفساد خصوصا تلك المخلة بالتنمية أو المعطلة لمسـيرتها بهدف الردع.

٤- العوامل الاقتصادية:

١- عموميات:

---

[1]) الدكتور سنان سعيد: دور الإعلام في الوقاية من الجرائم الاقتصادية، سلسلة الدفاع الاجتماعي، مرجع سبق ذكره، ص ٧٣.

تصنف غالبية البلدان العربية بشكل عام ضـمن مجموعـة البلدان النامية، باستثناء البعض القليل منها والـذي يصـنف ضمن الدول الأقل نموا وذلك طبقًا للتقرير السنوي الذي يعده البنك الدولي للإنشاء والتعمير.

وطبقًا للتقديرات الاقتصادية، التي تصدر عن وثائق خطـط التنمية في البلدان العربية، فإن نسبة القـوى العاملـة إلـى السكان في الوطن العربي تعد نسبة منخفضة بشكل عام فـي معظم البلدان العربية وبشكل خاص في بلدان الخليج العربية، ويرجع سبب انخفاض هذه النسبة إلى انخفاض نسبة إسـهام الإناث في القوى العاملة وذلك لأسـباب دينيـة واجتماعيـة وثقافية[1].

كذلك تشير التقارير الاقتصادية المتاحة لمجموعة من البلدان العربية إلى أن العلاقة بين النمو الاقتصادي والعمالة – رغم أنها علاقة مباشرة وقوية لها مضـامين هامـة للسياسـات الاقتصادية – هي علاقة غير متوازنة. ففي معظـم البلـدان العربية لا يتواكب النمو البطيء نسبيا فـي فـرص العمـل

---

[1]) يمكن الرجوع إلى وثائق خطط التنمية التي تصدرها وزارات التخطيط في بعض الدول العربية مثل مصر – السودان – السعودية – سوريا – تونس.

الجديدة مع الطلب على العمل من العمال الجدد، ونتيجة لذلك تحل البطالة. وفي بعض دول مجلس التعاون الخليجي([1]) – وهي الدول التي قطعت شوطًا بعيدا من النمو – فإنه علـى الرغم من أن النمو في فرص العمل قد فاق عدد المـواطنين الملتحقين بالقوى العاملة، إلا أن النمو في الإنتاجية بقى بطيئًا جدا وغير كافٍ لسد الثغرة بين الطلب والعرض[2]. ونتيجـة لذلك تسبب النمو في الاقتصاد خلال السنوات الخمس عشرة الماضية – ونظرا لانخفاض الكثافة السكانية بهذه الـدول – في زيادات ملموسة في عدد العمالة الكلي ولاسـيما العمـال الأجانب، ولهذا الأمر انعكاسات أمنية واقتصادية واجتماعية لا يستهان بها[3].

وعليه فإن قسمي العالم العربي – إن صح التقسيم – يعانيان من مشكلتين رئيسيتين، الأولى تعاني منها البلدان ذات الكثافة السكانية المرتفعة وتتمثل في ارتفاع معدلات التبطل وضـيق

---

[1]) وزارة التخطيط، خطة التنمية الرابعة، الرياض، مرجع سبق ذكره، ص ١١٤.

[2]) عرضنا إلى آثار ذلك عند تعرضنا لآثار الهجرة الخارجية ضمن العوامل الاجتماعية المسببة لبيئة الفساد.

[3]) عرضنا إلى آثار ذلك عند تعرضنا لآثار الهجرة الخارجية ضمن العوامل الاجتماعية المسببة لبيئة الفساد.

فرص العمل خصوصا إزاء عجـز القطـاعين الحكـومي والخاص عن استيعاب الأعداد الكبيرة من الشباب المؤهـل الراغب في العمل، وغير خافٍ أن هناك علاقة طردية بـين التبطل وحدوث الفساد والسلوك الانحرافي([1]). أما المشـكلة الثانية فتعاني منها البلدان ذات الكثافة السـكانية المنخفضـة وتتمثل في الزيادات الكبيرة في عدد العمالـة الوافـدة ذات الثقافات والشخصيات والديانات المختلفة، ومع أن معـدلات الجريمة منخفضة أساسا بين السكان الأصليين في الدول ذات الكثافة المنخفضة بالنسبة لمثيلاتها من الـدول ذات الكثافـة السكانية المرتفعة[2]، إلا أن للعمالة الوافدة تـأثيرا واضـحا على المسألة الأمنية، فهذه العمالة تؤثر في المسألة الأمنيـة بشكل يرتفع من معدل ارتكاب الجريمة كما ونوعا[3].

---

[1]) الدكتور عاطف عجوة، البطالة في العالم العربي وعلاقتها بالجريمة، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، مرجع سبق ذكره، ص ٤٠ – ٤١.

[2]) مرد ذلك عدة عوامل أهمها القيم والعادات الإسلامية والعربية التي مازالت حية في هذه المجتمعات، فضلاً عن سعي حكومات هذه الدول لتوفير مقومات العيش الكريم لمواطنيها وهذا يحول دون وقوع الانحرافات التي يكون سببها العوز والحرمان.

[3]) الدكتور بيلي إبراهيم أحمد، العمالة الوافدة والمسألة الأمنية، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، ١٤١٠هـ، ص ٤١.

من جهة أخرى، فإن معظم البلدان العربية تتشابه من حيث التوزيع النسبي للعمالة حسب القطاعات الاقتصادية.

فبمطالعة القضايا الرئيسية المتعلقة بمستوى العمالة والتغيرات في التركيب النسبي للعمالة حسب القطاعات الاقتصادية وخصائص القوى العاملة العربية واتجاهات الإنتاجية بها يمكن أن نحدد ملامح مشتركة إلى حد كبير للقوى العاملة العربية وذلك على النحو التالي:

١- يحتل قطاع الزراعة والرعي المرتبة الأولى في استيعابه أعلى نسبة من القوى العاملة الإجمالية.

٢- يحتل قطاع الخدمات – وهو في غالبية قطاع حكومي – المرتبة الثانية من حيث استيعاب العاملين.

٣- يحتل قطاع الصناعة والبترول المرتبة الثالثة في التوزيع النسبي للعمالة حسب القطاعات الاقتصادية.

٤- تعاني معظم البلدان العربية – باستثناء بعض الدول النفطية – من تدهور سريع في الطاقات الإنتاجية والبنايات الأساسية والأجهزة الإدارية، وقد أدى ذلك إلى تدني صافي الناتج القومي (G N P) لهذه البلدان

بسبب الأداء السـيئ فـي القطاعـات الاقتصـادية الرئيسية خصوصا قطاعي الزراعة والخدمات.

فالقطاع الزراعـي فـي دول كمصـر وسـوريا والعـراق والسودان والأردن وتونس شهد اضطرابا واضحا في الأداء لأسباب تتعلق بالسياسات الزراعية – مـن تـأميم وتفتيـت للملكية وقوانين إصلاح زراعي وتـدخل الدولـة لتسـعير المحاصيل الزراعية بشكل إجباري وزيادة الضرائب علـى المزارعين وملاك الأراضي – أو لظروف طبيعية كالجفاف والتصحر وقلة الميـاه، أو لظـروف عالميـة كالمنافسـات وحروب الأسعار والإغراق واكتشاف بدائل من المركبـات الصناعية لبعض أهم المحاصيل الزراعية في الوطن العربي وهو القطن.. وما إلى ذلك.

أما القطاع الخدمي والحكومي على وجه الخصوص، فقد كان وما زال هو الملاذ الآمن لكل العاملين حيث الأمان وثبـات الوظيفة – العامة وضمان استمرار حصولهم علـى الراتـب الشهري سواء عملوا أم لم يعملوا مقارنة بوظـائف القطـاع الخاص فقد أدى نظام وسياسة القوى العاملـة التـي تبنتهـا بعض الحكومات العربية – على أمل القضاء على البطالـة

بين جموع الشباب – إلى تكدس أعداد كبيرة بالوظائف العامة بدون عمل أو يمارسون أعمالاً وهمية لا تفيد، وقد انعكـس ذلك كما سبق أن ذكرنا على ميزانية الدولة حيـث تحملـت بحجم رواتب يمثل نسبة كبيرة من حجم الإنفاق الحكـومي، فضلاً عن عجز الأجهزة التنفيذية في الدولة عـن ممارسـة مهامها المنوطة بها على الوجه الأكمل وذلك نتيجة لتكـدس هذه الأجهزة بالعاملين وانخفاض مسـتوى سـلوك هـؤلاء العاملين ومستوى أدائهم للعمل.

ونتيجة لكل ذلك ظهرت صـور للسـلوك المرضـي بـين العاملين، فمنهم من يبحث عن أعمال إضافية خارج العمـل، ومحاولة بعضهم تدعيم ذواتهم عن طريق بعض الأسـاليب غير السوية بعد أن عجزوا عن تحقيق ذلك عن طريق العمل المثمر والمنتج، فظهرت الرشوة والاختلاس والغدر بالمـال العام، وتعويق المعاملات بهدف الحصول على بعض المنافع والمزايا من جمهور المتعاملين مع هذه المصالح.

ومع ذلك فقد شهدت هذه الدول تحولات أساسية فـي بنيتهـا الاقتصادية وتحولها إلى اقتصاديات السوق الحرة، بعـد أن ثبت فشل تطبيق السياسات الاشتراكية فـي معظـم الـدول

العربية التي طبقت هذه السياسات، وبـدأ القطـاع الخـاص يزدهر رويدا رويدا، وبدأ يستقطب بعضـا مـن المـوظفين والعمال والفنيين ذوي المهارات العالية من القطاع الحكومي، والقطاع العام استنادا على مغريات الوظيفة.

وقد انعكس ذلك على سلوكيات العاملين بالوظـائف العامـة حيث أضحوا موضع تنازع بين التحول للقطاع الخـاص أو البقاء في الوظيفة الحالية، وفي غضون هذا التنـازع كـان الخاسر هو الأداء الوظيفي والسلوك الوظيفي الذي اعترتـه كل السلبيات التي أوضحناها من قبل([1]).

٢- طبيعـة النظـام الاقتصـادي وأثـره في ظهـور وانتشار الفساد:

لطبيعة النظام الاقتصادي المطبـق فـي أي مجتمـع مـن المجتمعات دور هام ومؤثر في توجيه دفة النشاط الاقتصادي في هذه المجتمعات. وينبع هذا مما للهيمنة والسـيادة التـي تكون للنظام الاقتصادي في كثير من المجتمعات، في توجيه

[1]) الدكتور محمد عثمان الجعلي، تسيب العاملين، مرجع سبق ذكره، ص ٢٤.

هذه المجتمعات أكثر من غيره من النظم سواء السياسـية أو الاجتماعية.
وبنظرة عامة على بلدان الوطن العربي، نجد أنها قد انقسمت فيما بينها من حيث طبيعة النظام الاقتصادي الذي اختارتـه وطبقته إلى قسمين أو فئتين: فالبعض الأول مـن حكومـات هذه الدول قلصت من دور الدولـة فـي توجيـه الأنشـطة الاقتصادية إلى حد ما وتبنت مذهب الاقتصاد الحر الذي تُبنى فيه السياسة الاقتصادية للدولة وتوجه على أساس من الحرية الاقتصادية سواء في داخل الدولة أو في العلاقات الاقتصادية مع الخارج.
والبعض الآخر اتخذ من الأفكار الاشـتراكية منهجـا لـه، وعملت حكومات هذه الدول على تقليص دور الفرد والقطاع الخاص في النشاط الاقتصادي، وأفردت دورا هاما وكبيـرا للدولة. ولذلك قام النظام الاقتصادي في هـذه الـدول علـى أساس من التدخل والتوجيه الكامل من الدولة للاقتصاد.
وقد اختلفت كل دولة عن الأخرى في مدى أو درجة تطبيقها للنظام الاقتصادي الذي اختارته، فـبعض الـدول العربيـة وصلت إلى حد تطبيق النظام الاشتراكي الصارم (الشيوعية)

على نظامها الاقتصادي، في حين أن البعض الآخر اكتفى بأن وازن بين دور الدولة في النشاط الاقتصادي ودور القطاع الخاص، بحيث وصل إلى ما يعرف (بالاقتصاديات المختلطة)، والبعض الثالث أطلق العنان للقطاع الخاص ليتولى بدوره دفع مسيرة التنمية إلى الأمام.

نحن أمام أنظمة اقتصادية متعددة مطروحة في الساحة العربية، وكل نظام من هذه الأنظمة له – بدون شك – دور أو أثر على ظهور وانتشار ظاهرة الفساد الإداري بشكل أو بآخر.

في النظام الحر الذي يدعي أن الحرية والمنافسة الشريفة بين الأفراد هي عوامل تساعد على تقدم المجتمع ككل في معظم نواحي الحياة، وأن محاولة تحقيق أقصى ربح ممكن هي الهدف الرئيسي الذي تسعى كل مؤسسة إلى تحقيقه، أيضا تؤكد المبادئ الأساسية لهذا النظام أن المنظم أو المدير وهو الذي يتولى إدارة دفة النشاط الاقتصادي ومحاولة مواجهة المشكلات الاقتصادية التي تقابله إنما يعمل في ذات الوقت على محاولة من أو التخفيف من الفساد الإداري، لأن ذلك يزيد من أرباح المنظمة التي يديرها.

هذا ما يدعيه النظام الحر، ومع التسليم بأن هذه المبادئ تكاد لا تنطبق في أي من دول العالم، إلا أن بعضا من الجوانب الأساسية لهذا النظام والتي تطبق بالفعل بصورة أو بأخرى تبعد شيئًا فشيئًا عن الجانب الإيجابي وتظهر على السطح الجوانب السلبية. ومن سلبيات هذا النظام أن المنافسة الحرة التي يتشدقون بها تتحول في الحقيقة إلى منافسة غير شريفة تؤدي تدريجيا إلى إضعاف وإفلاس كثير من المنافسين – خصوصا صغار المستثمرين – وإبعادهم عن حلبة الصراع مما يؤدي إلى نشوء نوع من الاحتكارات والهيمنة على السوق، الأمر الذي يعني أن البعض فقط سيتسنى له تحقيق مصالحه الخاصة، والبعض الآخر لن يتحقق له ذلك، وتبدأ الحرب بين المؤسسات باستخدام كافة السبل في سبيل تحقيق أهدافها أيا كانت هذه الأهداف، وحتى لو أدى ذلك إلى محاربة المنافسين بأخس طرق الفساد من رشوة وتدليس وغش تجاري، فضلاً عن العمولات التي تصل إلى الملايين لمن بيدهم مقاليد الأمور والتي تدفع من أجل التأثير على الأسواق، بل الأدهى من ذلك أن كثيرا من الشركات والمؤسسات الكبرى استطاعت بشكل أو بآخر تسخير

واستصدار تشريعات قانونية لصالحها، فأصبحت حتى الدولة وأجهزتها بيد مثل هذه الشركات والمؤسسات التي تعمل مـا تشاء وتحت تغطية من القانون أو النظام[١].

ومع تفشي الفساد سعت هذه الدول إلى تبني صـيغ تسـمح بمزيد من تدخل الدولة ورقابتها على الأسواق والأسعار مـع تقليص حريات القطاع الخاص إلى درجـة مـا أمـلاً فـي التخفيف من حدة الفساد[٢].

أما النظام الآخر فهو النظام الذي تَبنى الأفكار الاشتراكية حيث تتدخل الدولة في توجيه النشاط الاقتصادي والسـيطرة عليه. وهذا النظام يقوم على ملكية الدولة لمـوارد الإنتـاج وكيف تتملك الدولة عوامل الإنتاج؟ لقد تم ذلك فـي معظـم التجارب إما بالتأميم أو المصادرة دون تعويض عادل، وهذا هو الظلم بعينه، لقد أدى الانفراد بالرأي وعدم المشورة إلـى زيادة الظلم بين الناس، وهذا الظلم هو الذي ولـد رد فعـل

---

[١]) Relph Miliband, the State in Capitalist Society: Analysis of the Western System of Power, New York, Basic Book Inc, ١٩٦٩, pp. ١٦٤ – ١٤٩.

[٢]) يتفق هذا مع ما يحدث الآن في إيطاليا، حيث أدى تفشي الفساد إلى تغيير الحكومة وغالبية رؤساء الأجهزة الإدارية العليا.

سلبي تجاه الدولة، فظهر الفساد في كل مكـان فـي معظـم المجتمعات الاشتراكية[1].

لقد أدى ذلك إلى تضاؤل دافع تحقيق المصلحة الخاصـة وسيادة دافع تحقيق المصلحة العامة علـى أهـداف النشـاط الاقتصادي ومسيرته، وحيث إن موارد الإنتاج – مـا عـدا العمل – ذات ملكية عامة فإن ميكانيكيـة السـوق ونظـام الأسعار تتم بالاستعاضة عنها بمبدأ التوجيه المركزي الـذي يتم عبر سلطة عليا – الدولة ومؤسساتها – وهـذه السـلطة تتولى تحديد قرارات الإنتاج وتحديد طريقة إنتاجه وتحديـد الأسعار أيضا.

ومع أن تطبيقات النظام الاشتراكي ليست واحدة في الدول التي أخذت به، إذ هناك اختلافات بين الدول في التطبيق، إلا

---

[1]) لقد حارب الإسلام الظلم عامة والظلم الاجتماعي خاصة وهو الناجم عن سوء التوزيع وبخس حقوق الأفراد، ولقد نبه القرآن الكـريم إلـى خطورة ذلك وسوء الآثار المترتبة عليه والتي تؤدي إلى حلول الفسـاد والتخريب في المجتمع. يقول ا تعالى: ﴿**ويا قَـومِ أَوفُـوا الْمِكْيـالَ والْمِيزان بِالْقِسطِ ولاَ تَبخَسوا الناس أَشْياءهم ولاَ تَعثَـوا فِـي الأَرضِ مفْسِدِين**﴾ ، سورة هود، الآية : ٨٥.

أن القاسم المشترك لتلك الأنظمة هو تملـك الدولـة لجميـع عناصر الإنتاج واتخاذها القرارات الاقتصادية عـن طريـق جهاز التخطيط المركزي، ومع أنه ليس للملكية الخاصـة أو لحافز الربح مكان في النظام الاشتراكي بصيغته النظرية، ألا أن معظم الدول التي أخذت بالنظام الاشتراكي والتي عانـت من سلبيات هذا النظام والتي تمثلت في تفشي الفساد الإداري في معظم الأجهزة الحكومية، وفي معظم قطاعـات الإنتـاج حيث يفتعل عمال وموظفي الحكومة والقطـاع العـام فـي مختلف المؤسسات الاقتصادية في هذه البلدان مشاكل كثيـرة من سوء التصرف والفساد انعكست على إنتاجية هذه البلدان ككل. إن سيطرة فئة قليلة – هم أعضاء الحـزب الحـاكم – على مقدرات البلاد لم يخلف وراءه إلا الفساد وسيادة سـيل عارم من الغش والخداع والارتشاء في سبيل الحصول على الحاجات الضرورية للحياة.

أن محاولات الإثراء النسبي من قبل فئة قليلة من الشـعب على حساب البقية بوسائل غير شريفة كالرشـوة واسـتغلال النفوذ وإهمال المصلحة العامة والغش فيما يقدم مـن سـلع وخدمات.. وما إلى ذلك. مـن الظـواهر المُشـكلة للفسـاد

الإداري هي التي أدت إلى تبني بعض البلدان العربيـة ذات التوجه المركزي لسياسات وصيغ يغلب عليهـا مزيـد مـن الحرية وفتح المجال أمام القطاع الخاص وذلك فيما يعـرف بالخصخصة وإعطاء المشروعات الحكوميـة مزيـدا مـن الحريات الإدارية وذلك بتقليص القيود البيروقراطيـة وأخـذ معيار الربح لتقويم مستوى أداء المشروعات، وذلك من أجل الحد من الفساد الذي انتشر في كل أرجاء الأجهزة الإداريـة الحكومية والذي أصبح سمة من سمات النظام[1].

ومازالت تحاول كل مجموعة التكيف مـع النظـام الـذي اختارته – وعن إيماننا بأن اختيار نظام ما يعني اختيار نمط معين من التنمية، وذلك أن اختيار نظام اقتصادي معين عادة ما يكون نتاج ظروف تاريخية قد تكون الدول طرفًا فيهـا أو تكون ضحيتها، فمن المعروف أن بعض البلدان العربية قامت عقب الاستقلال بتبني نموذج النمـو الرأسـمالي، وكانـت المحصلة استمرار حالة التخلف وعدم المقـدرة علـى بنـاء اقتصاد وطني مستقل، ذلك لأن نموذج النمو الرأسمالي قـد

[1]) الدكتور صلاح الدين فهمي محمود، القطاع العام بين التنمية والتصفية، بحث منشور بمجلة بكلية التجارة جامعة أسيوط، فرع سوهاج، ديسمبر ١٩٩١، ص ٢٨ – ٣٠.

وضع في ظل ظروف تطور البلدان الرأسمالية في مراحلهـا الأولى، بينما تختلف ظروف الدول العربيـة التـي طبقـت النموذج الرأسمالي عن الظروف التي مـرت بهـا الـدول الرأسمالية خلال مراحل تطورها. ونفس الأمر يقـال عـن مجموعة البلدان العربية التي تبنت النمـوذج الاشـتراكي أو الشيوعي.

لقد سعت البلدان العربية وراء أنظمة تسمح أسسها الفكرية بإتباع الغش والخداع وكل أنواع الفساد لتحقيـق أهـدافها – وأمام ذلك فلا يمكن أن يتوقع من هذه الأنظمة – على الرغم من محاولة التكيف معها – معالجة أو التخفيـف مـن حـدة المشكلة الاقتصادية والاجتماعية التي تعاني منهـا البلـدان العربية – وتركت وأهملت النظام الذي يعد في الحقيقة نتـاج الظروف التاريخية التي مرت بها هذه البلدان بشكل عام.

والأجدى بهذه البلاد وهي مهد للأديان السماوية أن تطبق المنهج الذي يتلاءم معها من كافة الجوانب، ففي تطبيق هـذا المنهج علاج لكل مرض اقتصادي أو اجتمـاعي لمشـاكل البلدان العربية. وهذا المنهج هو المنهج الإسلامي الذي لـه تميز عن المنهج الوضعي في كل قضايا الإنتـاج والتنميـة.

فعلى الرغم من أن كلا المنهجين الإسلامي والوضعي يتفقان في أن الهـدف مـن وراء عمليـات التنميـة الاقتصـادية والاجتماعية هو تحقيق إنتاج اقتصادي سلعي وخدمي بكميات ونوعيات معينة، لكن المنهج الإسلامي تميز عـن المـنهج الوضعي في التزام المنهج الإسلامي بالمبادئ الإسلامية فـي الإنتاج والتي تضفي على الإنتاج طابعـا أخلاقيـا إنسـانيا، فالمنهج الإسلامي لا يقر التقدم المادي فقـط، كـذلك يهـتم المنهج الإسلامي من ناحية التوزيع بالعمـل علـى تـوفير مستوى معيشي لائق لكل فرد في المجتمع، وفي هذا قضـاء على الظلم الاجتماعي المنتشر في المنهج الوضعي والـذي يعد سببا لكل فساد.

وعليه فالنظام الاقتصادي الإسلامي الذي يعد نظاما حـرا بلا فردية وجماعي مع المحافظة على الكيان الفـردي، قـد وازن بين الفرد والجماعة، فإذا كان الاقتصاد الحر قد مهـد الطريق لتصرفات الرأسمالية على حساب المصلحة العامـة في المجال السياسي والاقتصادي وغيـره باسـم الحريـة، والشيوعية قد قتلت الحرية الفردية باسـم الجماعـة، فـإن

الإسلام قد وزان بين طرفي المعادلة دون أن يطغى طـرف على الآخر[1].

إن النظام الاقتصادي في الإسلام بما شرعه ا لعباده من حرية في التصرف إنما وضع ذلك في حدود واضحة قوامها أن يكون التصرف لصالح الفرد والجماعة وأن يكون بعيـدا عن الإساءة للغير، وأن لولي الأمر (الدولة) حـق التـدخل بتصحيح التصرف الخاطئ المنحرف إما بإلغائه أو بالمطالبة بتصحيح الأخطاء الواردة فيه ومقاومة كل انحراف يسـيء إلى المجتمع.

إذا فحق الدولة في التدخل لتصحيح المسار الاقتصادي في المجتمع المسلم مقيد بالعمل على جعل الاقتصـاد للمصـلحة العامة أولاً قبل أن يكون في مصلحة الفرد نفسه، وأن يكون التدخل لمنع مفسدة أو لتحقيق مصلحة، فمشروعية التـدخل لتصحيح المسار الاقتصادي طبقًا لتعاليم الشريعة قائم علـى مسئولية الإمام عن رعيته. هذه المسئولية هي التـي جعلـت دور الدولة هو إصلاح البلاد وإقامة العدل وخدمة الصـالح

[1]) الدكتور محمد محمود الذنبيات، أثر الرشوة على النظام الاقتصادي والتنمية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، مرجع سبق ذكره، ص ١٦٩.

العام، وقبل كل ذلك هو بناء الإنسان وتربيتـه علـى القـيم الإسلامية التي لم تعط له حرية التصرف الأمـة واسـتخدام الوسائل المختلفة للإثراء، بل إنها حددتها بالشـرعية وعـدم الإضرار بالآخرين بأية صورة من الصور.

فإذا أعدت الدولة هذا الإنسان إعدادا متقنًا يعتمد على التعاليم الإسلامية فالنتيجة هي بناء أولى لبنات التنمية القائمة علـى الفضيلة والأخلاق والبعيدة كل البعد عن الرذيلـة والفسـاد.

وأنى لنفس مؤمنة تربت على تعاليم الإسلام وعلى قـول ا تعالى: ﴿ **إِن الَّذِين يشْتَرون بِعهدِ ا ـ وأَيمانِهِم ثَمنًـا قَلِـيلاً أُولَئِك لاَ خَلاَقَ لَهم فِي الآخِرةِ ولاَ يكَلِّمهـم ا ُ ولاَ ينظُـر إِلَيهِم يوم الْقِيامةِ ولاَ يزكِّيهِم ولَهم عذَاب أَلِيم** ﴾[1]، أن تقبل على اقتراف فساد يغضـب ا ورسـوله والمـؤمنين، إن المجتمع المسلم لم يعرف مصطلح الفساد إلا بعـد أن ابتعـد أفراده عن تطبيق المنهج الإسلامي وتعاليمه الشرعية وبدأوا يأخذون عن الغرب والشرق.

إن السبب الرئيسي لما عليه حال العالم الإسلامي المعاصر هو الإعراض عن تعاليم وأوامر ا سبحانه وتعالى، وعليـه

---

[1]) سورة آل عمران، الآية: ٧٧.

فإن السبب وراء الفساد الذي يعثو في بلاد المسـلمين اليـوم يرجع في أصله إلى الإعراض عن ا عز وجل. يقـول ا تعالى: ﴿ وَمَنْ أَعْرَضَ عَن ذِكْرِي فَإِنَّ لَهُ مَعِيشَةً ضَنكًا﴾ (١).

وعليه فإن إتباع النظام الاقتصادي الإسلامي الـذي يقـوم على أسس وقيم أخلاقية ثابتة لا تتغير حسب أهواء البشر مما يساعد على محاربة ظواهر ومقدمات الفساد وسـواء علـى المستوى الفردي أو الجماعي وهذا هو ما تفتقر إليه الـنظم الوضعية الأخرى.

لقد اقتضت حكمة ا تعالى أن يكون تشريعه شاملاً لمـا يقاوم نزعات، من اعتداء على المـال بسـرقته أو نبهـه أو الغدر به، والمماطلة في احترام مواعيـد الأداء للعمـال أو العمل المنظم، وبذلك تدخل التشريع فحرم كل ما يعوق التقدم الاقتصادي أو يؤثر علـى نشـاطه، وحـارب ذلـك عـن طريقين(٢):

الأول: طريق الالتجاء إلى العقيدة لما لها من أثر في حسن تهذيب النفوس وإبعادها عن الفساد.

---

(١) سورة طه، الآية: ١٢٤.

(٢) الدكتور أحمد الحصري، السياسة الاقتصادية والنظم المالية، مكتبة الكليات الأزهرية، القاهرة، لم تذكر سنة النشر، ص ٤٢٨.

الثاني: طريق العقوبة لمن لم يردعه ضـميره ووجدانـه الإنساني الإسلامي عن الابتعاد عن الفساد وكل ما يؤثر على النشاط الاقتصادي.

ونحن في مجتمعاتنا العربية المعاصرة في أمس الحاجـة إلى تطبيق هذين الطريقين بكل حزم وجدية حتى نقضـي - أو نخفف على الأقل – على الفساد الإداري الذي أصبح صفة لازمة لكل أجهزتنا الإدارية.

ملخص الدراسة

في تناولنا لظاهرة الفساد الإداري كمعوق لعملية التنمية الاقتصادية في الوطن العربي، تعرضت الدراسة لثلاثة جوانب رأينا أنها أساسية، وهذه الجوانب ليست منفصلة بل متداخلة بعضها مع البعض الآخر بدرجة كبيرة، وما المعالجة المنفصلة التي قمنا بها لهذه الجوانب إلا إطار منهجي يسهل فقط عملية استيعاب أبعاد الظاهرة. والجوانب الثلاثة التي اشتملت عليها الدراسة هي:

تعريف وتصنيف الفساد ودوافعه، العلاقة بين الفساد والتنمية بشقيها الاقتصادي والاجتماعي، وبيئة الفساد أي العوامل التي أسهمت في ظهور وتفشي الفساد في الوطن العربي.

الجانب الأول من هذه الدراسة اختص بتناول موضوعين أساسيين، هما عرض للدراسات السابقة التي تمت في مجالات مشابهة إلى حد ما، مع وصف للوطن العربي باعتباره منطقة الدراسة، وتبع ذلك أسلوب الدراسة ومنهاجها. ثم عرضنا لتعريف و تصنيف الفساد ودوافعه،

وفي هذا المجال أبرزت الدراسة المفاهيم المتعـددة للفسـاد سواء كان سياسيا أم إداريا أم اجتماعيا، وفـي ظـل تعـدد المفاهيم وفي ظل غياب تعريف عام متفـق عليـه للفسـاد الإداري، خرجت الدراسة بتعريف أشمل وأكثر تحديدا للفساد الإداري، ثم عرضنا لأهم دوافع الفساد وأبرزهـا: أسـباب اقتصادية واجتماعية، أسباب إدارية، أسباب سياسية، أسـباب نظامية.

ومن أجل ربط الموضوع قيد البحث بالمفـاهيم والأطـر المنهجية الخاصة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعيـة أفـردت الدراسة جزءا لتعريف التنمية وتصـنيف الـدول اقتصـاديا وعرضنا بإيجاز لمفاهيم التنمية في كل من الفكر الرأسـمالي والفكر الاشتراكي ثم مفهوم التنمية في الفكر الإسلامي.

أما الجانب الثاني من هذه الدراسة فقد اخـتص بدراسـة العلاقة بين الفساد والتنمية، وانصب اهتمامنا في هذا الجـزء على سؤالين أساسيين هما: هل يعـد الفسـاد الإداري أحـد المظاهر المصاحبة لعملية التنمية؟ أو هل يعد الفساد الإداري نتيجة لما تعانيه المجتمعات العربية في غالبيتها من مظـاهر التخلف الاقتصادي والاجتماعي؟

ومن خلال تحليلنا لهذين السؤالين تمكنا من أن نتلمس نتيجة أساسية وهي أنه قد يصاحب عملية التنمية في المجتمع صور من صور الفساد الإداري، كما أن المشكلة الحقيقية التي أفرزت الفساد الإداري – من واقع ما توفر من بيانات – هي الأزمة الاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها أغلب المجتمعات العربية. وعلى أية حال فقد انتهينا إلى حقيقة هامة تؤكد على أن الزيادة المستمرة في صور الفساد الإداري في الوطن العربي في العقود الأخيرة تقوض بشكل فعال بعض أهم الشروط الأساسية التي لابد من توافرها لتحقيق التنمية ودفعها إلى الأمام، فالفساد الإداري يؤدي إلى الاستنزاف المتزايد لموارد التنمية – والتي هي نادرة بطبيعتها – ومن ثم يعد الفساد معوقًا رئيسيا لعملية التنمية.

الجانب الثالث من هذه الدراسة ركز على دراسة بيئة الفساد: العوامل التي أسهمت في ظهور الفساد في الوطن العربي، وفي هذا الجانب أبرزت الدراسة أن بيئة الفساد تشمل عدة عوامل لها علاقة مباشرة بسلوك العاملين عامة وبالفساد الإداري بصفة خاصة. وأهم العوامل التي تعرضت لها الدراسة هي: بيئة العمل (الوظيفة العامة)، العوامل

الإدارية (والتي تتعلق بعدم الاستقرار الإداري والوظيفي وأثر ذلك على سلوكيات الأفراد)، العوامل السياسية (خصوصا تلك التي تختص بعدم الاستقرار السياسي وتخبط سياسات التنمية ومدى ما تسببه من إحباط للمواطنين)، العوامل الاجتماعية (وبخاصة ظاهرة الهجرة الداخلية والخارجية وعلاقتهما بالفساد، وتداعي الحس الوطني والانتماء، ودور وسائل الإعلام في نشر ومحاربة الفساد) والعوامل الاقتصادية (خصوصا طبيعة النظام الاقتصادي وأثره في ظهور وانتشار الفساد).

النتائج والتوصيات

اهتمت الدراسة بظاهرة الفساد الإداري كظاهرة تهم عالمنا العربي المعاصر على اختلاف نظمه وتعدد بلدانه، وركـزت على علاقة هذه الظاهرة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية في الوطن العربي.

والمنهج النظري الذي اتبعته الدراسة في اختيـار علاقـة الفساد بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية يقوم على أسـاس أن الفساد الإداري قد يكون أحد المظـاهر المصـاحبة لعمليـة التنمية، قد يكون هو نتيجة لما يعانيه المجتمع مـن مظـاهر التخلف الاقتصادي والاجتماعي، وفي الحالة الأخيرة اعتبرنا أن الفساد الإداري يعد أحد معايير التخلف ويتناسـب معـه تناسبا طرديا. وبالنسبة للشق الأول فقد اعتبرنـا أن ظـاهرة الفساد الإداري تـرتبط بظـروف التغيـرات الاقتصـادية والاجتماعية، فهي تنمو معه وترتبط به وذلك كرد فعل عـن عمليات التنمية التي تحدث في المجتمع كلما مضى في تنفيذ خطط ومشاريع التنمية وقد أكدت الدراسة على ذلـك مـن خلال الإحصاءات التي توفرت لنا، حيث أتضح أن معدلات

جرائم الرشوة والتزوير والاختلاس والغـدر بالمـال العـام والحرائق عن عمد.. وما إلى ذلك، مـن مظـاهر الفسـاد الإداري تتزايد في كل الدول التي خطت على طريق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وقد ركزنا على دراسة هذه العلاقة في جزء مستقل من الدراسة هو الجزء الثاني.

ويمكننا القول بعد دراسة العلاقة بين الفساد والتنميـة، أن الفساد الإداري قد يعد أحد المظـاهر المصـاحبة لعمليـات التنمية بشقيها الاقتصادي والاجتماعي، كما أنه قد يعد إحدى النتائج التي تظهر كنتيجـة لمظـاهر التخلـف الاقتصـادي والاجتماعي.

ومن الجدير أن نؤكد هنا أن هذه النتيجة الرئيسية متشابكة في حقيقة الحياة العملية، وكثيرا ما يتعـذر التفرقـة بينهمـا عمليا.

ذلـك أن علاقـة الفسـاد الإداري بالتنميـة الاقتصـادية والاجتماعية هي علاقة ديناميكية دائريـة، يصـبح السـبب نتيجة، والنتيجة سببا مع استمرارية العلاقة وتعقدها وتشابكها عبر فترة التنمية، وقد أوضحنا ذلك بدائرة خبيثـة (راجـع

الجزء الخاص ببيئة الفساد تحت عنوان بيئة العمل) للفسـاد الإداري.

إن أهم النتائج والتوصيات التي توصلت إليهـا الدراسـة يمكن إيجازها في الآتي:

١- أكدت الدراسة أن الفساد الإداري في الوطن العربـي يخضع لنفس المـؤثرات البيئيـة والاقتصـادية والسياسـية والإدارية والاجتماعية التي يخضع لها في مناطق أخرى من العالم. ولكن ما يميز بلدان الوطن العربي عما عـداها مـن بلدان العالم الأخرى، أن لها عقائد دينية أدى غيابها وغيـاب تطبيقها في بعض البلدان العربية إلى تفشي ظاهرة الفساد.

من هنا أكدت الدراسة على أن سبب الفساد في المجتمـع العربي عامة والإسلامي خاصة يعود إلى الإعراض عن ا عز وجل والذي تمثل في مختلف مجالات الحياة سياسـية أو اجتماعية أو ثقافية واقتصادية، وعدم تحكيم الشـريعة فـي شؤونهم وأحكامهم وحتى تعليم أبنائهم.. وما إلى ذلك. وهـذا السبب هو الذي أدخل العالم العربي في حلقة الفساد يقول ا تعالى: ﴿ وَمَنْ أَعْرَضَ عَن ذِكْرِي فَإِنَّ لَهُ مَعِيشَةً ضَنكًا ﴾[1]

---

[1] سورة طه، الآية: ١٢٤.

فالإعراض لا نتيجة له إلا الفساد ومن ثم المعيشة القاسية التي تعيشها أغلب المجتمعات العربية.

٢- إن ظاهرة الفساد الإداري ليست مشكلة في حد ذاتها، بل هي سلوك تولد ونشأ في ظل بيئة سـمحت لـه وبكل أشكاله وصوره في التفشي، وهذه البيئـة لهـا عواملهـا الإداريـة والنظاميـة والاجتماعيـة والاقتصادية.

وللتدليل على أن الفساد هو وليد البيئة التي سـاعدت علـى ظهوره وأن إصلاح هذه البيئة هو بمثابة الدرع الواقي لهـذه الظاهرة، أسوق نظرة كل مـن القـانون الوضـعي والفقـه الإسلامي لموضوع حماية المال العام.

يقسم الفقه والقضاء التقليدي الوضعي المال الذي تملكه الدولة إلى شطرين: شطر يتحقق له حماية يضمنها نظـام قـانوني متميز وهو ما يعرف (بالدومين العام)، وشطر تحجب عنـه هذه الحماية فيعامل معاملة الأموال المملوكة ملكية خاصـة (الدومين الخاص). ومعنى ذلك أن كل شطر مـن شـطري المال العام يعامل معاملة مغايرة للأخرى، وذلك بإخضاع كل شطر منها لنظام قانوني خاص.

فأموال الدومين العام تخضع لنظام استثنائي من القانون العام حيث تعتبر السرقة منه جناية حددت له شروط معينة تكفل له هذه الحماية، بينما أموال الدومين الخاص، وهـي الأمـوال المملوكة ملكية خاصة للدولة، وهي الأكثر أهمية لأنها تـدر عائدا للدولة (مصانع، مزارع، بنوك) أخضعها القضاء إلـى القانون الخاص، ومن ثم فإن السرقة أو الغدر بالمال الخاص يعد جنحة أي عقوبة سرقة عادية، مما عرض أموال الدولـة الخاصة للسرقة وللضياع.

وعلى هذا الأساس توجد معاملتان مختلفتان لأموال الدولـة، هذا الاختلاف أدى إلى كثرة التصرفات غير الرشـيدة فـي أموال الدومين الخاص، إما من المدير أو الموظف، ومن ثم فهي محل لأطماع الأفراد وتواطؤ المديرين، وسيترتب على ذلك حرمان خزانة الدولة من مورد هـام وحيـوي، وهـذا سيؤثر دونما شك على موارد الدولة المعاد اسـتثمارها فـي التنمية الاقتصادية والاجتماعية. إذا فالنظام الموضوع لحماية المال هو نفسه الذي ساعد على سرقة المال والغدر به.

أما الشريعة الإسلامية فلم تقر هذه التفرقة، بل لا تميز حتـى بين أموال الدولة وأموال الأفراد المملوكة ملكية شخصية من

حيث الحماية المقررة لكليهما، فالحماية التي قررها الشـارع واحدة، وهذا أصل مفهوم ومبرر من منطلق أن المال كله وأن الناس مستخلفون فيه. فوحدة المالـك تقتضـي وحـدة المعاملة لهذه الأموال.

مما تقدم تبرز أهمية معاملة المال العام معاملة واحدة حتـى تتحقق له الحماية ولا يغدر به.

من هنا تبرز أهمية الدعوة إلـى تطبيـق أحكـام الشـريعة الإسلامية، ففي تطبيق أحكامها وقاية من الانزلاق في أي من صور الفساد الإداري.

٣- إن المظاهر المتعددة للفساد الإداري يمكـن أن تكـون مؤشرات لمحاولة الأفراد لتحقيق احتياجاتهم المتزايدة، وعليه فإن بداية العلاج لهذه الظاهرة يجب أن يرتكز على تحديـد مسببات الفساد، ومن ثم العمل على تلبية الاحتياجات بشـكل عادل إلى حد ما، وهذا سيعمل على تغيير اتجاه الأفراد نفسيا وذلك عن طريق التركيز على درجة الدافعيـة الفرديـة أو الحافز الفردي باعتباره الدعامة الأساسية للتنمية، ولابد وفق هذا الاتجاه تحديد الصفات السلوكية والنفسية للإنسان.

٤- هناك دائرة مفرغة يدور فيها الفساد الإداري في الوطن العربي، والسبب كما ذكرنا من قبل يعود إلى طبيعة النظـام الاقتصادي والسياسي الذي تنتهجه بعض البلـدان العربيـة، وهي نظم بعيدة تماما عن واقع هذه المجتمعات، مما أدى إلى الكثير من المظاهر التي ظهرت على السطح في هذه الدول، كالظلم الاجتماعي واختلال التوازن الاقتصادي والاجتماعي، وسوء توزيع الثروات وما إلى ذلك، كل هذه المظـاهر أدت إلى زيادة حدة التوترات، فظهر وانتشر الفساد في كل مناحي الحياة، وزادت معه نفقات الأمن والإدارة والرقابة إلى غيـر ذلك، وبنظرة سريعة نجد حدوث تشوهات وانحرافـات فـي استخدام موارد الدولة المالية، فبدلاً من أن توجه هذه الموارد – على ندرتها – لاستثمارات تعود بـالنفع علـى المجتمـع بأكمله وتعمل على تقدمه وتطوره، نجد أن هذه الموارد قـد وجهت لقمع ومحاربة الفساد الذي هو في الأسـاس نتيجـة لسوء اختيار النظام الاقتصادي والاجتمـاعي المطبـق فـي معظم البلدان العربية.

٥- لابد أن تسعى البلدان العربية إلى ضرورة تعظيم دالـة المصلحة الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين، وهذا الأمر يعد شرطًا أساسيا للقضاء على الفساد في الوطن العربي.

إن المشكلة الحقيقية التي أفرزت الفساد في معظـم البلـدان العربية هي الأزمة الاقتصادية التي تمر بها هـذه الـدول، ولهذا فإن رفع الظلم الاجتماعي وإحلال العدل الاجتمـاعي محله، وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي هـي أمـور كفيلة ببناء إنسان نشط في قدراته وإراداته وسلوكياته يـدفع بالتنمية إلى الأمام.

وقد أثبتت معظم التجارب أن الذي أنجز التقدم الاقتصادي لم يكن المال، وإنما هو الإنسان الذي قام بالـدور النشـط، إن طريق التنمية يمر عبر إرادة الإنسان، فهو العنصر الرئيسي في العملية الإنتاجية.. لم نر حضارة انهارت وتلاشت بسبب الفقر ونقص الإمكانات المادية.

وصدق الله العظيم إذ يقول: ﴿ **وضرب الله مثلاً قرية كانت آمنة مطمئنة يأتيها رزقها رغدا من كل مكان فكفرت بأنعم الله فأذاقها الله لباس الجوع والخوف بما كانوا يصنعون** ﴾[1]

٦- لوحظ أن كثرة التغيير والتبديل في إنشاء الأجهزة الإدارية وسير العمل فيها، وإقامة النظم الإدارية وسرعة تلاحق هذه التغيرات دون أن تسبقها دراسة شاملة أوجدت فضلاً عن حالة عدم الاستقرار – إسرافًا في إنشاء الأجهزة الجديدة ساعدت على ظهور حالات كثيرة من الفساد الإداري، ولهذا فالأمر يتطلب ضرورة رسم سياسة إدارية عامة نقيم على أساسها تنظيم الجهاز الإداري سواء فيما يتعلق بتكوينه أو بتنظيم سير العمل فيه.

٧- لابد من تعديل نظم إعداد الموظفين وتدريبهم، فهذا يعد باتفاق الجميع عنصرا أساسيا في تحقيق الإصلاح الإداري، ولقد تبين للباحث من خلال المقابلات الشخصية التي تمت مع أكثر من مدير لشؤون الموظفين في أكثر من جهة حكومية، بأن التدريب وإن كان يرفع من كفاءة العاملين إلا أن التدريب لا يقوم سلوكيات العاملين، فمن اعتاد على عدم

---

[1] سورة النمل، الآية : ١١٢.

الحضور للعمل في المواعيد المحددة، أو الخروج من العمل قبل المواعيد المحددة، وعدم التواجد في مكان العمل لفترات طويلة، وعدم الانصياع للأوامر والتعليمات المكتبية وما إلى ذلك، سيستمر حتى بعد اجتيازه للدورة التدريبية على نفـس هذا السلوك، وعليه فلابد أن يركز التدريب بالإضـافة إلـى رفع كفاءة العاملين إلى تعديل وتغيير سلوكياتهم وهذا يمكـن تحقيقه – في نظرنا – عن طريقين:

أ- غرس المبادئ والقيم الدينية والروحية في الموظف، فهي مبادئ وقيم تساعد على الانضباط في العمل وحسن معاملـة الآخرين.

ب- إعداد طبقة من الرؤساء الإداريين "القدوة" تتـوافر لهـا هذه الصفات العالية، وعن طريق هذه الطبقة من الرؤسـاء يمكن توجيه وإرشاد باقي فئات الموظفين ورفع مستواهم.

٨- إن الأطر المنهجية المتاحة يمكن أن تسـهم فـي فهـم وتحليل ظاهرة الفساد الإداري، وذلك وفق، عرضنا له مـن خلال البيئة المسببة للفساد، وفي تقديرنا أن الأجدى من ذلك هو أن نخرج من هذا النقاش والتحليل من دائرة المسـببات المحددة للظاهرة إلى دائرة أوسع وأشمل وأكثـر عموميـة،

بطرح هذه المسببات بشكل إجمالي وعام على مستوى الوطن العربي، مما قد يساعد في فهم مشترك لهذه الظاهرة.

المراجع

المراجع العربية:

أولاً: الكتب:

١- القرآن الكريم.

٢- الدكتور إبراهيم العواجي، التضخم الوظيفي، مفهومه وأسبابه، آثاره وعلاجـه، معهـد الإدارة العامـة، الرياض، ١٤٠٢هـ - ١٩٨٢م.

٣- الدكتور أحمد رشيد، الفساد الإداري، الوجه القبـيح للبيروقراطية المصرية، القـاهرة، مطبوعـات دار النشر، ١٩٧٦م.

٤- الدكتور أحمد الحصري، السياسة الاقتصادية والنظم المالية، مكتبة الكليات الأزهرية، القـاهرة، بـدون تاريخ نشر.

٥- الدكتور الأصم عبد الحافظ أحمـد، الجريمـة فـي السودان، دار النشر بـالمركز العربـي للدراسـات الأمنية والتدريب، الرياض، ١٤١١هـ.

٦- بنت هانس، سمير رضوان، العمل والعدل الاجتماعي، مصر في الثمانينات، دراسة في سوق العمل، مكتب العمل الدولي، القاهرة، دار المستقبل العربي، ١٩٨٣م.
٧- الدكتور بيلي إبراهيم أحمد، العمال الوافدة والمسألة الأمنية، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، ١٤١٠هـ.
٨- جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للدفاع الاجتماعي، الوقاية من الجرائم الناجمة عن النمو الاقتصادي، سلسلة الدفاع الاجتماعي، الرباط، ١٩٨٣م.
٩- الدكتور حسني درويش عبد الحميد، الإنسان المصري ودوره في التنمية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٨٤م.
١٠- الدكتور سنان سعيد، دور الإعلام في الوقاية من الجرائم الاقتصادية، سلسلة الدفاع الاجتماعي، الرباط، ١٩٨٣م.

١١- الدكتور صالح بن محمد الفهـد المزيـد، كسـب الموظفين وأثره في سلوكهم، مطبعة المدني، الرياض، لم يذكر تاريخ النشر.
١٢- الدكتور صلاح الدين فهمي محمود، دور المتغير السكاني في عملية التنمية المخططة، المركز الإسلامي الدولي للدراسات السكانية جامعة الأزهـر، القـاهرة، ١٩٧٧.
١٣- الدكتور صلاح عبد المتعال، التغيـر الاجتمـاعي والجريمة في المجتمعـات العربيـة، مكتبـة وهبـة، القاهرة، ١٩٨٠م.
١٤- الدكتور عاطف عبد الفتاح عجوة، البطالـة فـي العالم العربي وعلاقتها بالجريمة، دار النشر بـالمركز العربي للدراسـات الأمنيـة والتـدريب، الريـاض، ١٤٠٦هـ.
١٥- الدكتور عبد الحميد بهجت فايد، مؤشرات التضخم الوظيفي في أجهزة الخدمـة المدنيـة، معهـد الإدارة العامة، الرياض، ١٤٠٢هـ - ١٩٨٢م.

١٦- الدكتور عبد ا بن راشد السنيدي، مبادئ الخدمة المدنية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، الرياض، بدون ناشر، ١٤٠٥هـ - ١٩٨٥م.
١٧- الدكتور عبد الرحمن الضحيان، الإصلاح الإداري: المنظور الإسلامي والمعاصر، سلسلة دراسات في الإدارة الإسلامية، الطبعة الأولى، الرياض، بدون ناشر، ١٤١٢هـ.
١٨- الدكتور عبد ا بن عبد المحسن الطريقي، جريمة الرشوة في الإسلام، بدون ناشر، الطبعة الثالثة، الرياض، ١٩٨٢م.
١٩- الدكتور عبد الفتاح خضر، جرائم التزوير والرشوة في المملكة العربية السعودية، بدون ناشر، الرياض، ١٤٠٨هـ - ١٩٨٨م.
٢٠- الدكتور علي أحمد علي، المشكلات السلوكية المسهمة في تخلف الإدارة، القاهرة، مكتبة عين شمس، بدون تاريخ نشر،
٢١- الدكتور علي عبد الرسول، الاستثمار في الأمن كأحد عناصر خطط التنمية الشاملة، دار النشر

بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، ١٩٨٨م.
٢٢- الدكتور فخري الحديثي، دور الجمهور في الوقاية من الجرائم الاقتصادية، سلسلة الـدفاع الاجتمـاعي، الرباط، ١٩٨٣م.
٢٣- مجلس وزراء الداخلية العرب، مكافحـة الفسـاد الإداري، تونس، ١٤٠٨هـ.
٢٤- الدكتور محمد بن عبد الرحمن الطويـل، التنميـة الإدارية في دول الخليج العربيـة، الريـاض، معهـد الإدارة العامة، سنة ١٤٠٦.
٢٥- الدكتور محمد عثمان الجعلي، تسـيب العـاملين، محاولة لتأطير ودراسة وطـرح ظـاهرة سـلوكية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، ١٩٨٥م.
٢٦- الدكتور محمد محمود الذنيبات، أثر الرشوة علـى النظام الاقتصادي والتنمية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، ١٤١٢هـ.

٢٧- الدكتور محمد هاشم عوض، المشكلات الأمنية في البلاد سريعة النمو، منطقة الخليج، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، سنة ١٤٠٨هـ.

٢٨- اللواء الدكتور محمد فتحي عيد، المخدرات، مركز أبحاث مكافحة الجريمة، وزارة الداخلية، المملكة العربية السعودية، الرياض، ١٩٩٢م.

٢٩- الدكتور نادر فرجاني، عن غياب التنمية في الوطن العربي، المستقبل العربي، بيروت، ١٩٨٤م.

ثانيا: الدوريات والتقارير والبحوث:

١- البنك الدولي للإنشاء والتعمير، واشنطن، التقرير السنوي، أعداد مختلفة.

٢- المجلة العربية للفقه والقضاء، الرباط، العدد (٦) أكتوبر ١٩٨٧م.

٣- المجلة العلمية لكلية التجارة جامعة أسيوط، فرع سوهاج، مصر، ديسمبر ١٩٩١م.

٤- مجلة التعاون،صادرة من الأمانة العامة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية، أعداد مختلفة.

٥- مجلة الأمن، كلية الشرطة، دبي، الإمارات العربيـة المتحدة، أعداد مختلفة.
٦- مجلة الإدارة العامة، تصـدر عـن معهـد الإدارة العامة، الرياض، أعداد مختلفة.
٧- وزارة التخطيط، بالمملكة العربية السعودية، وثـائق الخطة السنوية.
٨- وزارة الداخلية، جمهورية مصر العربيـة، تقـارير عن أحداث التطرف، ١٩٩٣م.
٩- نظام الخدمة المدنية، المملكة العربية السعودية.
١٠- نظام العاملين المدنيين، جمهورية مصر العربية.
١١- نظام شؤون الخدمة، جمهورية السودان.

المراجع الأجنبية:

١- Braibanti, Ralph: Reflction in Bureaucratic Corruption Public Administration, Vol. ٤٠, Winter, ١٩٦٢.

٢- Brown, Phelps: "Introduction" in Fawzi, S.? the Labour Movement in the Sudan, London. Oxford University Press, ١٩٥٧.

٣- Davidson, R. N.: Crime and Development, Croom Helm. Ltd., ٢ – ١٠ St. John's Road, London SWII, ١٩٨٧.

٤- Emile, Durkheim: the Divison of Labor in Society. The Free Press, New York, ١٩٦٨.

٥- E. E. Hagen: on the Theory of Social Change, How Economic Growth Begins. Home Wood, III, Dorsey, ١٩٦٢.

٦- Herbert, David T. and Harries D. Keith: Area Based Policies for Crime Prevention in Applied Geography. Vol. ٦, No. ٤, Oct. ١٩٨٦.

٧- Huntington, S. P.: Modernization and Corruption in Heidenheimer, A. J., Polittical Corruption, Reading in

Comparative Analysis, Holt, Rinehart, N. Y., ١٩٧٠.

٨- H. W. Arndt: Economic Development, Asemantic History, Economic Development and Cultural Change. Vol. ٢٩, No. ٣, April, ١٩٨١.

٩- Jan Tinbergen: the Design of Development, Baltimore, the Planning, N. Y., McGraw – Hill, ١٩٦٧.

١٠- McMullan, M.: A Theory of Corruption, American Sociological Review, N. G., ١٩٦٧.

١١- Ralph Millibad: the State in Capitalist Society. Analysis of the Western System of Power, New York, Basic Book, ١٩٦٩.

١٢- Robert A. Flammang, Economic Growth and Economic Development, Counterparts or Competitors? Economic Development and Cultural Change. Vol. ٢٨, ١٩٧٩.

١٣-Telman, R.: Emergence of Black Market Bureaucracy, Administration Review, ١٩٦٨.

١٤- W. A. Lewis: An Economic Plant for Jamaica. Agenda No. ٤, November ١٩٤٤.

١٥- Wraith, R. and Simpkins, E: Corruption in Developing Countries, New York, Norton, ١٩٦٤.